

**Сьюзан Роуз-Аккерман**

**КОРРУПЦИЯ И ГОСУДАРСТВО**  
**ПРИЧИНЫ, СЛЕДСТВИЯ, РЕФОРМЫ**

# **Corruption and Government**

## **Causes, Consequences, and Reform**

SUSAN ROSE-ACKERMAN



**CAMBRIDGE**  
**UNIVERSITY PRESS**

Сюзан Роуз-Аккерман

# КОРРУПЦИЯ И ГОСУДАРСТВО

ПРИЧИНЫ, СЛЕДСТВИЯ, РЕФОРМЫ

*Перевод с английского  
О.А. Алякринского*



Москва • Логос • 2010

УДК 342  
ББК 66.3(2Рос)3  
Р79

*Данное издание выпущено в рамках проекта «Translation Project»  
при поддержке Института «Открытое общество» (Фонд Сороса) — Россия  
и Фонда «Next Page» (Институт «Открытое общество» — Будапешт)*

**Роуз-Аккерман С.**

**Р79**      **Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы /**  
**С. Роуз-Аккерман; пер с англ. О.А. Алякринского. — 2-е изд. — М.:**  
**Логос, 2010. — 356 с.**  
**ISBN 978-5-98704-485-8**

Исследуется феномен коррупции — злоупотребления государственной властью ради извлечения выгоды. Характеризуются ее проявления и формы во многих странах и во всех сферах жизни общества: экономике, культуре, политике. Представлен обзор практики борьбы с коррупцией на всех уровнях государственного устройства: от отдельных организаций до высших эшелонов власти. Книга иллюстрируется многочисленными примерами преодоления коррупционных ситуаций, отражающих опыт как ведущих государств Европы и Америки, так и развивающихся стран Азии и Африки.

Для государственных и политических деятелей, работников органов правопорядка, а также для аналитиков, ученых и специалистов, занимающихся проблемами власти и управления. Может использоваться в учебном процессе при подготовке кадров по направлениям и специальностям в области политологии и юриспруденции. Представляет интерес для широкого круга читателей.

УДК 342  
ББК 66.3(2Рос)3

**ISBN 978-5-98704-485-8**

© Susan Rose-Ackerman, 1999  
© Алякринский О.А.,  
перевод на русский язык, 2002  
© Логос, 2010



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие .....</b>	<b>IX</b>
<b>1. Введение: издержки коррупции .....</b>	<b>1</b>
<b>Часть I. Коррупция как экономическая проблема .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Экономические последствия коррупции .....</b>	<b>7</b>
Плата за выгоду: выравнивание спроса и предложения .....	8
Взятка как экономический стимул для бюрократа .....	16
Взятка как способ снижения издержек .....	19
Организованная преступность и коррупция .....	27
Выводы .....	30
<b>3. Коррупция высокопоставленных чиновников .....</b>	<b>31</b>
Покупка выгодных контрактов и концессий .....	32
Приватизация .....	43
Выводы .....	47
<b>4. Снижать стимулы — повышать издержки .....</b>	<b>48</b>
Сокращение государственных программ .....	48
Внедрение надежного процесса приватизации .....	52
Реформы государственных программ .....	56
Роль конкуренции во властных структурах .....	62
Сдерживающая роль антикоррупционного законодательства .....	67
Реформа системы государственных заказов .....	77
Выводы .....	89
<b>5. Реформа государственной службы .....</b>	<b>91</b>
Реформа оплаты труда .....	94
Конфликт интересов .....	99
Политика кнута и пряника .....	103
Коррупция на разных этажах властных структур .....	110
Переосмысление роли контракта .....	113
Выводы .....	117

<b>Часть II. Коррупция как культурная проблема .....</b>	<b>120</b>
<b>6. Взятки, раздача должностей, подарки .....</b>	<b>120</b>
Взятки, подарки, цены и чаевые .....	122
Сходство взяток и подарков .....	127
Раздача государственных постов, подарки .....	139
и экономическое развитие .....	139
Выводы .....	147
<b>Часть III. Коррупция как политическая проблема .....</b>	<b>148</b>
<b>7. Коррупция и политика .....</b>	<b>148</b>
Клептократия .....	150
Двусторонние монополии и мафиозные государства .....	160
Конкурентное взяточничество .....	164
Выводы .....	166
<b>8. Демократия и коррупция: стимулы к коррупции и реформы ....</b>	<b>167</b>
Избирательные системы .....	168
Покупка политического влияния и покупка голосов .....	175
Выводы .....	188
<b>9. Контроль над политической властью .....</b>	<b>189</b>
Принцип сдержек и противовесов	
в законодательном процессе .....	190
Подотчетность процесса применения законодательства .....	193
Федерализм: свобода выбора .....	198
Независимые органы суда и прокуратуры .....	200
Открытость и подотчетность .....	215
Выводы .....	232
<b>Часть IV. По пути реформ .....</b>	<b>233</b>
<b>10. Роль международного сообщества .....</b>	<b>233</b>
Борьба с коррупцией в программах развития .....	235
Сопутствующие реформы .....	240
Ограничение коррупции в международном бизнесе .....	243
Контроль за отмыванием денег и международным	
криминальным бизнесом .....	250
Новые международные институты .....	255
Выводы: причуды политики и политика реформ .....	259

<b>11. Внутриполитические предпосылки реформ .....</b>	<b>260</b>
Политическая структура и реформа .....	262
Скандалы и кризисы как катализаторы реформы .....	275
Богатство природных ресурсов и иностранная помощь .....	280
Необходимость реформ .....	283
Упрочение реформ .....	289
Выводы .....	294
<b>12. Заключение .....</b>	<b>296</b>
<b>Цитируемая литература .....</b>	<b>303</b>
<b>Именной указатель .....</b>	<b>324</b>
<b>Предметный указатель .....</b>	<b>330</b>

*Моей маме, с любовью*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Экономика – действенный инструмент анализа коррупции. Культурные различия и мораль добавляют свои нюансы и частности, однако для понимания того, где искушение коррупции является наиболее ощутимым и где оно оказывает наибольшее воздействие, необходим общий экономический подход. В своей предыдущей книге «Коррупция: очерк политической экономики» (1978) я доказывала эту мысль для узкого круга экономистов и политологов. Теперь, спустя двадцать лет, надеюсь расширить аудиторию и углубить анализ, сосредоточившись на лабиринтах коррупции в развивающихся странах и в странах, совершающих переход от государственного социализма к рыночной экономике.

На эту попытку меня воодушевил растущий интерес к институциональным проблемам в среде экономистов, занимающихся вопросами мирового развития. Изучение коррупции заставляет ученых и политиков сосредоточиться на противоречиях между своекорыстным поведением отдельных лиц и общественными ценностями. Ученые, стремясь осмыслить сбой, повсеместно наблюдаемые в экономическом развитии, всякий раз обнаруживают, что во всем виновата коррупция, равно как слабость и произвол питающих ее государственных структур.

В 1995–1996 гг. я работала во Всемирном банке в Вашингтоне в качестве приглашенного исследователя. Главным объектом моего научного интереса всегда были проблемы государственной политики в Соединенных Штатах и в странах Западной Европы, и год работы в стенах Всемирного банка сыграл решающую роль в моем развитии как ученого. Я много узнала не только благодаря знакомству с огромным количеством материалов, но и из бесед на самые различные темы с сотрудниками, которые составляли мне компанию в обеденный перерыв. Для ученого, привыкшего часами просиживать за компьютером, этот год во Всемирном банке оказался благотворной и стимулирующей переменой в привычном течении занятий, особенно учитывая, что в прошлом Банк касался интересующей меня проблемы коррупции не напрямую, а скорее косвенно. Я начала коллекционировать профессиональные эвфемизмы. Мне объяснили, что если в каком-либо официальном докладе упоминаются «проблемы административного управления», «необъяснимое превышение расходов» или «неконтролируемое приобретение транспортных средств», то имеются в виду просто-напросто коррупция и элементарное воровство. Один сотрудник Всемирного банка

подсказал мне, что критика «слишком высокой доли капитальных затрат в общих расходах» в докладе об Индонезии означала, что в этой стране коррупция не только получила широкое распространение, но и слишком дорого обходится бюджету.

Мое исследование коррупции началось еще до сотрудничества с Всемирным банком, этот труд я завершила уже по его окончании. Однако мое понимание проблемы стало глубже именно благодаря общению с сотрудниками Банка, которые ежедневно сталкиваются с ней. Среди тех, кто оказал мне неоценимую помощь, моей благодарности заслуживают Ладипо Адамолекун, Уильям Истерли, Дэниел Кауфман, Петтер Лангсет, Джон Макгрегор, Борис Плескович, Нил Роджер, Сабина Шлеммер-Шульте, Фредерик Стейпенхерст и Майкл Стивенс. Я также провела чрезвычайно полезные беседы в Международном валютном фонде с Надимом уль-Хаком, Паоло Мауро, Вито Танци, Каролиной ван Рикегхэм, что стало для меня своего рода интеллектуальным трамплином, однако, разумеется, они никоим образом не несут ответственности за мои выводы. Естественно, Всемирный банк также не несет никакой ответственности ни за проведенный мной анализ, ни за мои выводы. Я особенно благодарна Эстелле Джеймс, подтолкнувшей меня к сотрудничеству с Всемирным банком, а также Майклу Клайну и его подчиненным, которые создали мне идеальные условия для работы в секторе частных предприятий коммунального хозяйства Отдела развития частного сектора.

Вскоре после моего прибытия в Вашингтон новый президент Всемирного банка Джеймс Вулфенсон добился включения проблемы коррупции в открытую программу Банка. Поскольку мои научные интересы совпали с намерением Банка определить свою позицию в данной области, я с большим удовольствием внесла посильный вклад в научную жизнь Банка – в частности в те дискуссии, в результате которых появился доклад 1997 г. «Помощь странам в борьбе с коррупцией» (World Bank, 1997a), где излагалась официальная позиция Банка по данной проблеме.

Покинув стены Банка, я продолжила сотрудничество с его специалистами, и плодом наших совместных усилий стал раздел о коррупции «Ситуация в изменяющемся мире» в «Докладе о мировом развитии-1997» (World Bank, 1997a). Кроме того, я написала доклад «Коррупция и развитие» для ежегодной конференции Всемирного банка по экономике развивающихся стран, состоявшейся в мае 1997 г. (Rose-Ackerman, 1998b). Я благодарна Брайену Леви и Санджаю Прадхану, членам авторского коллектива «Доклада о мировом развитии», за полезные критические замечания и помощь. Весной 1997 г. я прочитала лекцию в Джорджтаунском юридическом колледже на тему «Роль Всемирного банка в обуздании коррупции» (Rose-Ackerman, 1997c). Мною также

подготовлены основные положения доклада Отдела проблем развития менеджмента и государственного управления Бюро политики и программной поддержки Программы развития ООН (ПРООН). Этот доклад был опубликован в рамках ПРООН под названием «Коррупция и эффективное государственное управление» (United Nations Development Programme 1997a) и впоследствии был взят ПРООН за основу при выработке собственной позиции по данной проблеме. Наконец, в 1998 г. я подготовила доклад для Управления по оценкам операций Всемирного банка (УОО), легший в основу обзора деятельности Банка по борьбе с коррупцией. Анвар Шах и сотрудники его отдела в УОО снабдили меня бесценной информацией и советами.

В 1994 г. я вошла в состав совета американского отделения «Транспэрэнси интернэшнл» (ТИ) – международной некоммерческой организации, осуществляющей борьбу с коррупцией во всем мире. Эта ассоциация дала мне возможность оказаться в гуще набирающего силу международного движения и быть в курсе последних новостей на этом фронте. Неоценимую моральную поддержку оказали мне исполнительный директор американского отделения ТИ Нэнси Босуэлл и Фриц Хайман, председатель совета американского отделения ТИ. Эта международная организация – ее штаб-квартира находится в Берлине, но она имеет отделения по всему миру – стала влиятельной силой и крупнейшим банком информации о коррупции. Значительная роль в этом принадлежит неутомимой деятельности председателя ТИ Петера Айгена и первого управляющего директора ТИ Джереми Поупа. Именно благодаря их усилиям проблема коррупции вышла на международный уровень – и это полностью соответствовало моим собственным научным и политическим интересам. Я благодарна ТИ за внимание, проявленное к моей работе, но, разумеется, эта организация никоим образом не несет ответственности за мои конкретные предложения.

Определенный вклад в приводимые мной аргументы внесли коллективные труды. Во Всемирном банке моим соавтором была Жаклин Кулидж из Службы иностранных инвестиций: мы вместе работали над докладом о коррупции в Африке; с Эндрю Стоуном из Отдела развития частного сектора мы совместно написали доклад, в котором анализировалась деятельность Всемирного банка на Украине и в Пакистане. Моим соавтором была также Сильвия Коладзингари, аспирантка факультета политологии Йельского университета, с которой мы работали над статьей о коррупции в Италии. Я благодарю всех трех моих соавторов за то, что они поделились со мной своими знаниями и соображениями о проблемах, которые я не смогла бы постичь самостоятельно.

Выпускники факультета политологии Йельского университета Джонатан Родден и Сара Дикс оказали мне неоценимую поддержку во всех

моих студиях. Выражаю им беспредельную благодарность за помощь, терпение и доброту. Благодарю мою ассистентку Барбару Мьянцо, помогавшую мне на всех стадиях работы над этой книгой, Джин Коукли и всех сотрудников библиотеки юридического колледжа Йельского университета за помощь в поиске необходимых материалов и сверку ссылок. Благодарю также своего мужа Брюса Аккермана, который на финальной стадии работы над рукописью был моим придирчивым и вдумчивым читателем и критиком.

В течение последних нескольких лет, по мере углубления моего понимания проблемы коррупции, я апробировала свое исследование на разных площадках: проводила семинары в университетах и колледжах, в том числе в университетах Айовы, Мичигана, Оттавы и Пенсильвании; в колледже им. Кеннеди в Гарвардском университете, Нью-Йоркском университете, Северо-Западном университете, Суортморском колледже, Тринити-колледже, Йельском университете, институте имени Джерома Леви в Бард-колледже. Семинары во Всемирном банке и в Международном валютном фонде также были чрезвычайно полезны. Форум сравнительного права и экономики, членом которого я являюсь, также стал той кафедрой, с которой я могла ознакомить коллег с первоначальным вариантом этого труда. Я выступала с докладами на ежегодной конференции Американской ассоциации экономики в Сан-Франциско; на семинаре в Дакаре, Сенегал, который спонсировался Управлением международного развития США; на ежегодной конференции Американского общества международного права в Вашингтоне; на конференции Института международной экономики и на нескольких семинарах в Сантьяго, Чили, и Буэнос-Айресе, Аргентина, во время моей командировки, финансировавшейся ЮСИА; на конференции в Париже, организованной Организацией экономического сотрудничества и развития и ПРООН; конференции по проблемам институциональных реформ в Независимом технологическом институте в Мехико; конференции Латиноамериканской ассоциации права и экономики в Буэнос-Айресе; на конференции в Йельском центре международных и региональных исследований под эгидой ПРООН.

Финансовую поддержку настоящему исследованию обеспечили стипендии юридического колледжа Йельского университета и программы стажеров-исследователей Всемирного банка. Я благодарна обоим организациям за их бескорыстную помощь.



## 1. Введение: издержки коррупции

Бедность, болезни, малая продолжительность жизни, неравное распределение доходов и богатства – явления, распространенные по всему миру. Многие страны имеют очень низкий, а иногда отрицательный индекс экономического роста. Даже в странах, богатых природными ресурсами, порой неудовлетворительны показатели экономического роста и низок уровень доходов на душу населения. Некоторые государства бывшего Советского блока, имеют невысокие экономические показатели даже несмотря на наличие квалифицированной рабочей силы.

Тут есть некий парадокс. Международные кредитные организации, такие как Всемирный банк, зачастую с трудом находят приемлемые инвестиционные проекты. Как же такое возможно в условиях крайней нужды в подобных проектах? Одна причина коренится в плохой работе государственных и частных институтов. Неэффективные правительства не способны правильно использовать иностранную помощь. Страны с низкими доходами или с низкими темпами экономического роста всегда испытывают трудности, потому что они не способны эффективно использовать свои людские и материальные ресурсы<sup>1</sup>. Им требуются институциональные реформы, но проведение таких реформ сопряжено с трудностями. Строительство плотин, шоссейных дорог, портовых сооружений в техническом отношении – дело относительно несложное. Но реформирование системы государственного управления и создание мощного частного сектора – куда более тонкая и трудная задача, которую нельзя свести лишь к инженерному проекту на бумаге.

<sup>1</sup> Ф. Кифер и С. Нэк (Keefee and Knack, 1995) исследуют воздействие правительственных институтов на инвестиции и рост в 97 странах в период 1974–1989 гг. Предлагаемые ими меры качества государственного регулирования включают индексы коррупции, риски экспроприации, роль закона, риск расторжения контрактов по инициативе государства и эффективность бюрократии. Авторы показывают, что уровень качества функционирования правительственных институтов столь же важен для понимания инвестиционной политики и экономического роста, как и уровень политических и гражданских свобод, а также вспышки политического насилия.

Противоречия между возможностями развивающихся стран и жесткими требованиями международных организаций, предоставляющих экономическую и финансовую помощь, имеют такие разнохарактерные источники, как история и культура стран-партнеров. Одни критики полагают, что международные организации не учитывают особенности местных обычаев и институтов и оттого не способны адаптировать свои программы к специфическим условиям той или иной страны. Хотя это в ряде случаев и верно, тем дело не исчерпывается. Оказывается, что в ряде стран государственные и общественные институты как таковые плохо соотносятся с заявленными целями экономического развития.

Другие критикуют цели международного сообщества, полагая, что экономический рост – слишком узкое и отнюдь недостаточное мерило общественного благосостояния. Но даже соглашаясь с подобной критикой, надо признать, что остаются гигантские различия – как между отдельными странами, так и внутри этих стран – в уровне здравоохранения, образования, экономических возможностей и качества окружающей среды. Универсальные ценности – будь то высокий доход на душу населения, большая продолжительность жизни или низкая детская смертность – варьируются в различных странах нашей планеты и имеют различные темпы изменений своих показателей.

Безусловно, у различных наций мы наблюдаем тонкие различия в культуре и основополагающих ценностях. Но есть один универсальный и главный мотиватор человеческой деятельности, который может объяснить различия в социально-культурном опыте разных наций. Этот мотиватор, называемый своекорыстным интересом, включает в себя тягу к обеспечению благосостояния своей семьи и своей социальной ячейки. Критики именуют это алчностью, экономисты – максимизацией полезности (*utility maximization*). Как бы ни называть это свойство, общества различаются тем, как они канализируют своекорыстный интерес. Эндемическая коррупция сигнализирует о тотальной неспособности использовать этот интерес в продуктивных целях.

Мы можем лучше понять причины и природу провалов в экономическом развитии, если поймем, насколько эффективно или неэффективно направляется своекорыстный интерес. Лучший пример дает архетипический конкурентный рынок, где своекорыстный интерес переводится в продуктивную деятельность, обеспечивающую эффективное использование ресурсов. Наихудший пример – это война, разрушительная схватка за владение богатством, завершающаяся уничтожением ресурсной базы, владение которой изначально и было подоплекой военного конфликта. Между этими двумя полюсами располагаются ситуации, когда люди используют ресурсы как для производительных целей, так и для извлечения личной выгоды при распределении благ эко-

номической деятельности – того, что экономисты называют «погоней за рентой» (rent-seeking) (Bhagwati, 1974; Krueger, 1974).

Я рассматриваю взаимодействие производительной экономической деятельности и непроизводительной «погоны за рентой» с позиций универсального феномена коррупции в государственном секторе. В ряде недавних исследований высокий уровень коррупции увязывается с низким уровнем инвестиций и экономического развития. Коррупция снижает эффективность промышленной политики и побуждает частный бизнес действовать в теневом секторе, нарушая налоговое и регулирующее законодательство<sup>2</sup>. Высокий уровень коррупции создает заслон прямым иностранным инвестициям (ПИИ). Азиатские экономики в данном случае не исключение – страны с высокой степенью коррумпированности смогли бы привлечь куда больше ПИИ, если бы там степень коррупции была ниже, а промышленная политика более эффективна<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> П. Мауро (Mauro, 1995, 1998) показывает, что высокий уровень коррупции соответствует низкому уровню инвестиций относительно ВВП. Индексы коррупции прямо коррелируются с иными показателями эффективности бюрократии, такими как уровень волокиты и эффективности судебной системы. В результате же Мауро так и не смог вычислить маргинальный эффект какого-либо из этих показателей. Объединив отдельные индексы в оценку эффективности бюрократии (в шкале от 1 до 10), он отмечает, что «если бы Бангладеш [имея оценку 4,6] смог повысить эффективность и честность своей бюрократии до уровня Уругвая [с оценкой 6,8], его инвестиционный рейтинг повысился бы на 5 пунктов, а уровень годового роста ВВП – на 0,5 пункта (Mauro, 1995:705). Мауро также показывает, что страны с высоким уровнем коррупции стремятся снижать инвестиции в гуманитарную сферу, уменьшая расходы на образование (Mauro, 1998). По его мнению, это происходит оттого, что в сфере образования куда меньше возможностей для коррупции, чем в других, более капиталоемких сферах.

А. Эйдес и Р. де Телла (Ades and di Tella, 1997a) полагают, что агрессивная промышленная политика, вероятно, отчасти мотивируется теневыми доходами, к которым имеют доступ коррумпированные политики. В подобных случаях прямой положительный эффект от проводимой политики может быть снижен как раз из-за того, что она способствует росту коррупции и таким образом препятствует росту инвестиций. Полученные ими эмпирические данные свидетельствуют, что в условиях коррупции реальная положительная отдача промышленной политики оказывается вдвое ниже возможной. С этой точки зрения особенно уязвимы экономики Восточной Азии. С. Джонсон, Д. Кауфман и П. Сойдо-Лобатон (Johnson, Kaufman and Zoido-Lobaton, 1998:389–391) подчеркивают, что чем выше уровень коррупции, тем выше уровень теневой экономики.

<sup>3</sup> Ш. Вей (Wei, 1997) показывает, что коррупция аналогична налогообложению ПИИ. Повышению уровня коррумпированности от относительно «чистого» Сингапура до относительно сильно коррумпированной Мексики соответствует и рост уровня налогообложения в этих странах – более чем на 20 пунктов. Аналогичная картина наблюдается и в приводимых им статистических данных по странам Восточной Азии и другим регионам.

Даже если коррупция и экономический рост мирно уживаются, взятки стимулируют новые издержки и приводят к искажению экономических целей. Коррупцированные высокопоставленные чиновники подстегивают рост непроизводительных государственных инвестиций и обесценивают уже сделанные инвестиции. Коррупция приводит к снижению общего объема инвестиций и ограничивает ПИИ, но при этом стимулирует избыточные капиталовложения в развитие бюрократического аппарата (Tanzi and Davoodi, 1997). При коррумпированном режиме хозяйствующие субъекты, не обремененные моральными соображениями, например партнеры по незаконному бизнесу, обладают сравнительным преимуществом. Страна в целом тем беднее, чем выше в ней уровень коррупции. Она может попасть в своего рода западню, когда коррупция порождает большую коррупцию и препятствует развитию законопослушного бизнеса.

Статистические данные о разных странах подтверждают отрицательное воздействие коррупции на экономический рост и темпы производства, но мало полезны для выработки антикоррупционной стратегии. Исследования могут лишь констатировать пагубность коррупции, но они не могут выявить конкретные механизмы влияния коррупции на национальную экономику. В действительности, нет даже ясности, что именно означает высокий уровень коррупции в той или иной стране. Значит ли это, что взятки составляют значительную долю стоимости контрактов и публичных услуг? Значит ли это, что взятки оказывают исключительно разрушительное воздействие на экономическую и политическую жизнь страны? Социологические опросы не дают информации, способной обеспечить более глубокое понимание того, что скрывается за ответами респондентов, и надо сказать, такой информации, похоже, даже и не существует. Еще более усложняет общую картину то, что корреляция между коррупцией и низким уровнем экономического развития не является абсолютной. В одних условиях высокий уровень коррупции может оказать более деструктивным, чем в других (Wedeman, 1997: 459).

Размер взятки также не является определяющим. Необходимо учитывать не то, какая сумма находилась в запечатанном конверте, а что было куплено этой взяткой. А для этого необходимо проводить тщательный сравнительный анализ между странами и отраслями. Настоящая книга является попыткой поставить основные проблемы для будущих исследований и извлечь уроки из уже созданных трудов. Только если взглянуть в глубь тонкой материи политических и экономических систем, можно продвинуться от простой констатации того, что коррупция пагубна, к пониманию способов ее функционирования в различных контекстах<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> В качестве примера глубокого понимания сути проблем, необходимого для выработки конкретных предложений в конкретных случаях, сравните от-

Только вооружившись этим знанием, можно выработать программы реформ, нацеленных на борьбу с коррупцией в тех странах, где она приводит к наиболее тяжелым последствиям. Для иллюстрации своих аргументов, касающихся причин и следствий коррупции, и при выработке рекомендаций о возможных реформах я опираюсь на исследования по конкретным странам. Однако существующих эмпирических данных явно недостаточно. Необходимо иметь более систематизированную базу данных о том, как коррупция и своекорыстная деловая активность воздействуют на функционирование государственных институтов и частных рынков.

Я анализирую проблему коррупции в четырех плоскостях. Во-первых, я рассматриваю основы организации государства и общества как таковые и задаюсь вопросом, каким образом возникают в недрах чиновничьего аппарата стимулы для коррупции. Я показываю, как коррупция может порождать экономическую неэффективность и несправедливость и что она в лучшем случае является просто дурной альтернативой легальным схемам материального стимулирования и вознаграждения. Реформы могут снизить стимулы к взяточничеству и повысить риски для коррупционного поведения. Целью реформ должно быть вовсе не полное искоренение коррупции, но масштабное совершенствование эффективности, честности и легитимности государственной машины. Полностью искоренить коррупцию невозможно, но можно предпринять шаги для ее обуздания и уменьшения причиняемого ею вреда.

Во-вторых, я показываю, что в разных обществах коррупция понимается по-разному. То, что для одного – взятка, для другого – подарок. Политический лидер или государственный чиновник, оказывающий помощь друзьям, членам семьи и сторонникам, в одном обществе может рассматриваться как достойный уважения гражданин, а в другом – как презренный коррупционер. Я вовсе не ставлю своей целью установить некий универсальный стандарт для проведения границы между достойным похвалы подарком и нелегальной и аморальной по своей сути взяткой. Достаточно будет назвать факторы, определяющие поведенческий выбор. Культура и история многое объясняют, но не могут служить оправданием. Как экономист я в данном вопросе не могу вдаваться в глубокий анализ роли культур и истории, но могу указать, где в современных условиях наследие прошлого выглядит явным анахронизмом.

чет Мировому банку за 1979 г. Дж. Тендлер о взяточничестве при реализации сельскохозяйственных программ помощи в Бангладеш. Ее доклад – прекрасный пример анализа воздействия взяточничества на различные аспекты проектов развития и ведущихся дискуссий об условиях, при которых местное население может быть использовано в качестве инструмента общественного надзора за чиновниками.

В-третьих, я пытаюсь понять, каким образом особенности структуры государственного и частного сектора питают или подавляют коррупцию. Я рассматриваю взаимосвязь между стимулами для коррупции и демократическими институтами и сравниваю конкурентные способности (*bargaining power*) государственных и частных предприятий и индивидуальных субъектов экономической деятельности. Реформы на этом уровне, возможно, потребуют изменений как в ряде конституционных структур, так и в фундаментальных взаимоотношениях между рынком и государством.

В последнем разделе книги рассматривается непростая проблема проведения реформ. Во-первых, я анализирую роль международного сообщества как организаций, предоставляющих экономическую помощь и кредиты, так и многонациональных экономических и политических институтов. Для ряда стран, особенно с низким уровнем развития, вмешательство международного бизнеса имеет решающее значение. Если эти организации способствуют укреплению коррумпированных режимов, они фактически препятствуют развитию. Я даю оценку недавним попыткам привлечь бизнес к борьбе с коррупцией в развивающихся странах и странах, избавляющихся от наследия социализма.

Во-вторых, любые предложения по программам реформ подводят нас к проблеме политической воли правящих кругов в той или иной стране. Самые хорошие идеи остаются бесполезными до тех пор, пока не найдется политик, желающий воплотить их в жизнь. В заключение приводятся примеры успешного и последовательного осуществления политики в прошлом. Хотя нет двух стран с одинаковыми базовыми политическими условиями, современные реформаторы могут почерпнуть немало полезного из уроков истории.

Эта книга не предлагает единого плана реформ. И в финале я не привожу список «наилучших примеров из практики». Напротив, в ней предлагается набор альтернатив, которые реформаторы могут «подогнать» под конкретные условия в своих странах. Впрочем, есть один универсальный рецепт. Реформы не должны ограничиваться созданием «идеальной системы» (*integrity system*). Скорее, сверхзадачей любой программы реформ должны быть фундаментальные изменения деловой активности государства. Основной целью следует считать снижение главных стимулов для практики взяточничества, а не ужесточение системы выявления и наказания коррупционеров. Последние также необходимы, но они в перспективе не будут иметь слишком большого значения, если не ограничивать системные условия, поощряющие коррупцию. Если же эти стимулы остаются, искоренение одного стада «паршивых овец» приведет к возникновению нового поголовья коррумпированных чиновников и взяточдателей.

---

# Часть I

---

## Коррупция как экономическая проблема

### 2. Экономические последствия коррупции

Всякое государство, демократическое или репрессивное, контролирует распределение материальных привилегий и льгот и определяет размер налогового бремени. Распределением привилегий и льгот обычно занимаются государственные чиновники, обладающие правом действовать по своему усмотрению. У частных лиц и компаний, стремящихся получить режим наибольшего благоприятствования, может возникнуть желание купить такой режим. Плата за получение материальной выгоды и является случаем коррупции, если денежная благодарность предлагается государственному чиновнику с целью получения незаконных льгот или снижения издержек. Коррупция – симптом того, что в системе государственного управления что-то не так. Государственные институты, созданные для регулирования взаимоотношений между гражданином и государством, вместо этого используются для личного обогащения и предоставления льгот коррумпированным хозяйствующим субъектам. Ценовой механизм, столь часто призванный быть источником экономической эффективности и стимулятором экономического роста, может – в форме взятки – подорвать легитимность и эффективность государственной власти.

В настоящей главе рассмотрены наиболее типичные ситуации, когда благодаря широкому распространению в госаппарате коррупции можно произвольно решать, кого одарить привилегиями, а кто понесет основное бремя издержек от тех или иных решений органов власти.

- Госструктурам можно предъявить обвинение в недостаточном предоставлении льгот частным предпринимателям и фирмам, использующим законные основания, а не стремящимся купить эти льготы за взятку. *Взятки очищают рынок от лишних игроков.*
- Чиновники в государственном секторе экономики могут иметь недостаточные стимулы для надлежащего исполнения своих

обязанностей, учитывая размер их официального жалования и низкий уровень внутреннего контроля за их деятельностью. Это обстоятельство может служить источником бюрократических проволочек и иных произвольных препятствий для частного бизнеса. *Взятки функционируют как возжеленный бонус.*

- Участники легальных сделок стремятся снизить издержки, определяемые государством и существующие в виде налогов, таможенных пошлин и регулирующих документов. *Взятки снижают издержки.*
- Нелегальный бизнес зачастую покупает у государственных чиновников «грязные» льготы. В наиболее одиозных случаях нелегальный бизнес и боссы организованной преступности подчиняют себе правоохранительные органы и иные институты государственной власти посредством коррупции и запугивания. *Взятки открывают дорогу преступной деятельности.*

Эти категории отнюдь не являются взаимоисключающими. Взятка, выступающая как желанный бонус, может также стать источником дефицитной привилегии или налоговой льготы. Тем не менее все они порождают целый ряд конкретных проблем, поэтому есть смысл рассмотреть каждую из этих категорий отдельно.

### **Плата за выгоду: выравнивание спроса и предложения**

Государство нередко распределяет бесплатные товары и услуги или продает их по ценам ниже рыночных. Зачастую существует двойная система цен – низкая государственная цена и более высокая рыночная. В этом случае частные компании будут готовы заплатить государственному чиновнику за право доступа к источникам поставок товаров и услуг по более выгодным ценам. В Китае, к примеру, некоторые товары продавались как по льготной государственной, так и по рыночной цене. И хотя в последние годы разброс цен сократился, когда-то эти ценовые ножницы были весьма значительными. Как отмечают китайские исследователи, в 1989 г. рыночная цена угля составляла 674% государственной. Рыночные цены на некоторые другие виды продукции составляли от 250 до 478% государственных. Неудивительно, что в Китае получила широкое распространение практика дачи взяток, с помощью которых частные продавцы пытались получить товары по государственным ценам<sup>1</sup>. Когда в Нигерии были установлены искусственно заниженные цены

<sup>1</sup> Данные приведены в докладе группы ценовых реформ Института финансов и торговли Китайской академии социальных наук, опубликованном в



на нефть – по сравнению с высокими рыночными ценами в соседнем Бенине в стране пышным цветом расцвела взращенная на ниве коррупции контрабанда нефтепродуктов. Ценовые ножницы оказались выгодны как контрабандистам, так и государственным чиновникам, которые за взятки закрывали глаза на нелегальную нефтеторговлю<sup>2</sup>.

Если предоставление кредитов и процентные ставки контролируются государством, то взятки становятся платой за доступ к ним. Интервью с предпринимателями из Восточной Европы и России показывают, что зачастую с помощью взяток можно выбить кредиты (De Melo, Ofer and Sandler, 1995; Webster, 1993; Webster and Charap, 1993). Аналогичные исследования, проведенные в Ливане, показали, что в этой стране получение займов немыслимо без взяток (Yabrak and Webster, 1995). Личное влияние и коррупция вынуждают банки давать высокорисковые займы – порой «заемщикам», даже и не помышляющим о возврате кредитов. В Кении, например, некий высокопоставленный наблюдатель сделал вывод, что в 1992 г. треть банковских активов практически обесценилась в результате вмешательства политических деятелей в финансовую систему (Bigsten and Moene, 1996: 191). Похожая ситуация сложилась в Национальном банке Фиджи, где также получило широкое распространение вмешательство государственных чиновников в банковскую сферу (Findlay, 1997:54). В Южной Корее банковские займы, как правило, выдавались компаниям «со связями» уже после того, как те оказались в финансовой яме. Эти компании выплачивали крупные взятки влиятельным политикам, и те оказывали давление на банки, вынуждая их продолжать выдачу кредитов. Взятки получали и сами банкиры<sup>3</sup>. В Пакистане, по подсчетам хорошо информированных аналитиков, в 1996–1997 гг. правительству пришлось бы выделить сумму, эквивалентную 10–15% валового внутреннего продукта, для разрешения банковского кризиса, вызванного невозвратами кредитов, выданных «друзьям режима» (Burki, 1997: 9).

Обменный курс валют не всегда отражает реальное состояние экономики и тем самым порождает стимулы для дачи взяток с це-

Zhongguo Wujia (China Price), Beijing. 1990, October. К примеру, см. China's Paragon of Corruption//New York Times. 1998. March 6. О коррупции в Китае см. Gong 1993; Hao and Johnston, 1995; Johnston and Hao, 1995.

<sup>2</sup> Camel Through the Needle's Eye//Newswatch. 1991. February 3. Отрывки опубликованы в World bank, 1993b, Annex 26.

<sup>3</sup> Yet Another Shock to South Korea's System//The Economist. 1997. May 24; Hanbo Group Founder Is Jailed for 15 Years//Financial Times. 1997. June 3.

лью обмена валюты по наиболее выгодному курсу. Например, в Парагвае система множественных обменных курсов оставалась источником коррупции вплоть до тех пор, пока эту систему не реформировали (World Bank, 1994b). В Южной Африке система «двойной валюты» служила почвой для взяточничества. Платежный ранд был отменен в марте 1995 г., и благодаря этому изменению финансовой политики был нанесен чувствительный удар по коррупции<sup>4</sup>.

Раздача лимитированного количества импортных и экспортных лицензий часто является источником взяток и «крышевания» вкупе со взятками, размер которых увязан с возможной материальной выгодой. На Филиппинах в начале 50-х годов широкое распространение получили оба метода. Лица с нужными связями в политических кругах могли с легкостью получить лицензии при условии выплаты им 10% комиссионных (Hutchcroft, 1998: 73). В Нигерии правящий режим в начале 80-х годов активно сопротивлялся проведению реформ, направленных на либерализацию торговли по рекомендации Международного валютного фонда (МВФ), явно только по той причине, что существовавшая тогда система выдачи импортных лицензий была основным источником взяток и «крышевания» частного бизнеса со стороны высокопоставленных государственных чиновников (Herbst and Olukoshi, 1994: 465). К концу 80-х годов система импортных лицензий настолько себя дискредитировала, что ее упразднили. Похоже, члены Ассоциации производителей Нигерии, безропотно дававшие взятки в предыдущие годы, наконец-то осознали, что им будет выгодно упразднение пагубной системы. Впрочем, как только выдача импортных лицензий была отменена, государство изыскало иные лазейки для «погони за рентой» (Faruqee, 1994: 246; Herbst and Olukoshi, 1994: 481–482).

Во всех этих случаях стимулы для взяточничества совершенно очевидны, однако в чем же состоит их эффективность и последствия? Неужели они просто выравнивают (equate) предложение и спрос, выполняя те же функции, что и цены на легальном рынке? Рассмотрим три случая. Первый. Государственные льготы лимитированы, и объем их жестко фиксирован. Поэтому чиновники, наде-

<sup>4</sup> Transparency International Newsletter. 1995. June; South African Economy in Global Firing Line//Financial Times. 1995. March 13; Strong Debut for Unified Rand//Financial Times. 1995. March 14. Впрочем, в статье от 13 марта утверждается, что южноафриканцы все еще сталкиваются с противодействием властей вывозу капитала за рубеж – практикой, которая может способствовать незаконным попыткам обойти эти препоны.

ленные полномочиями распределять эти льготы, не имеют возможности произвольно увеличивать или уменьшать общий объем предоставляемых льгот. Второй. Льготы лимитированы, но сами чиновники могут по своему усмотрению определять количество и качество выделяемых льгот. Третий. Льготы предоставляются всем имеющим на них право, но чиновники могут по своему усмотрению самолично решать, кто именно из претендентов удовлетворяет всем требованиям для получения льгот.

**Фиксированное предложение.** В первом случае – чиновник имеет возможность распределять фиксированное количество лицензий или льгот – число претендентов на получение этой услуги превышает предложение. Если коррумпированный рынок функционирует эффективно, данная услуга будет предоставлена претенденту с наивысшей степенью готовности к даче взятки. Если же ценовой дискриминации не существует, то «расчищающая рынок» взятка, как «санитар рынка», будет действовать аналогично цене на эффективно функционирующем рынке. Государство могло бы продавать данную услугу с точно таким же результатом, исключая незаконное присвоение части полученного дохода. Взятки повышают личные доходы государственных чиновников, тогда как законные выплаты поступают в государственный бюджет. Но даже это различие может носить иллюзорный характер. Если на рынке труда существует конкуренция, государство, учитывая что эти самые госслужащие регулярно получают взятки, может уменьшить им жалование до уровня ниже заработной платы в рыночном секторе (Besley and McLaren, 1993; Flatters and MacLeod, 1995). Короче говоря, если конкуренция существует как на коррумпированном, так и на легальном рынке рабочей силы, нелегальные вознаграждения становятся эквивалентом рыночных цен. В выигрыше оказываются те, кто готов платить взятки по максимуму; проигравшими же становятся те, кто готов нести иные издержки, например, убивать время, стоя в очередях или обивая пороги вышестоящих начальников.

Рассмотрим, однако, варианты, когда неэффективность или несправедливость торжествует даже в самых простых случаях. Для начала, предположим, что предоставление льгот возможно тем, кто готов уплатить любую взятку. Тогда мы вправе спросить: чем же коррумпированные рынки отличаются от легальных, где бал правит конкуренция? Говоря в общем, функционирование таких рынков столь же эффективно, как легальных (Bardhan, 1997; Cartier-Bresson, 1995; Gambetta,

1993; Rose-Ackerman, 1978). Противозаконность взяточничества искушает участников сделки тратить средства, оставляя саму транзакцию в тайне. А это, в свою очередь, означает, что информация о размере взятки так и останется достоянием только двух участников сделки. При этом объявленные цены могут оказаться непомерно высокими вследствие невозможности свободного распространения рыночной информации. Так что некоторые из потенциальных взяткодателей могут просто отказаться выйти на рынок по моральным соображениям или под страхом неминуемого наказания, а госчиновники во избежание разоблачения могут ограничить сферу своих гешефтов только инсайдерами или благонадежными друзьями и родственниками во избежание разоблачения (della Porta and Vannucci, 1997a). В силу перечисленных причин коррумпированная система оказывается не только менее конкурентной, но и более нестабильной, нежели легальный рынок.

Далее, взятки могут искажать цели той или иной экономической программы. В Великобритании в XVIII в. многие чиновники на совершенно законных основаниях увеличивали свое состояние, присваивая часть фискальных платежей, которые они собирали. Реформаторы же того времени, призывая установить чиновникам фиксированное жалованье, аргументировали свою позицию утверждением, что те бессовестно занимались исключительно «прибыльными» направлениями своей деятельности (Chester, 1981: 139). В частности, публичные услуги, призванные обеспечивать нуждающихся или законных претендентов, на самом деле поступали тем, кто выказывал готовность платить мзду. Так, продажа экспортно-импортных или ресторанных лицензий могла бы быть довольно эффективным предприятием, однако распределение льготных кредитов, жилья, университетских стипендий за мзду искажало социальные цели этих программ даже при том, что получившие лицензии формально удовлетворяли всем требованиям ее законного получения.

Теперь обратимся к практике предоставления льготного жилья. Случаи коррупции наблюдались в ходе реализации государственных жилищных программ в Соединенных Штатах, где количество нуждающихся семей существенно превышало число выделяемых квартир в бюджетных жилых домах. Так, в одном городе в штате Коннектикут у госчиновников имелось два списка – один для честных граждан, а второй, где очередь двигалась куда быстрее, – для взяточников (приведено в Rose-Ackerman, 1978: 96). В Вашингтоне два муниципальных чиновника получили тюремные сроки за то, что за

взятки включали в список на получение государственного жилья семьи, не имевшие на то законных оснований, и распределяли жилье вне очереди [United States vs/ Gatling, 1996. 96 F. 3d 1511]. Аналогичные случаи коррупции в области распределения государственного жилья наблюдались в Гонконге и Сингапуре, где спрос также значительно превышал предложение (Lee, 1986: 98). В Гонконге размер взятки определялся ценностью предоставляемой услуги (Alfiler, 1986: 54).

Предоставление водных ресурсов для ирригации или выделение земельных участков – еще один случай, когда предпочтение крупным взяточникам несовместимо с целями конкретной социальной программы. Если при реализации ирригационных программ фермеры, чьи угодья лежат выше по течению ирригационных каналов, платят взятки госслужащим, это означает, что земли, лежащие ниже по течению, получают мало воды либо не получают ее вовсе. В Индии и Пакистане пользующиеся системой искусственного орошения фермеры, земли которых расположены ниже по течению, получают так мало воды, что с трудом могут даже прокормить свою семью. А некоторые каналы, расположенные вдали от основных артерий ирригационных систем, и вовсе пересыхают (Murray-Rust and Vander Velde, 1994; Vander Velde and Svendsen, 1994; Wade, 1982, 1984). Если земельная реформа имеет своей целью облегчить участь беднейших фермеров, то самые лакомые участки и соответственно максимальную выгоду получают наиболее благополучные землевладельцы, которые имеют налаженные связи с чиновниками, отвечающими за исполнение программы (Bunker and Cohen, 1983:109).

**Варьируемое предложение.** Теперь рассмотрим второй и третий случаи, когда чиновники могут по своему усмотрению определять количество и качество предоставляемых услуг и отбирать конкретных претендентов. В подобных случаях коррупция почти наверняка порождает неэффективность. Конкретное должностное лицо может обладать полномочиями выдавать разрешения или субсидии, закрывать глаза на нарушения закона, распределять выгодные контракты (Findlay, 1991; Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1978; Shleifer and Vishny, 1993).

Во втором случае, когда количество льгот и привилегий ограничено, но варьируется, госчиновник, словно частный монополист, может сократить официально установленное количество услуг, дабы увеличить свою «ренту», полагающуюся ему в виде вознаграждения

за произвольную дележку. Напротив, если государство устанавливает объем предлагаемых льгот ниже монопольного уровня, то коррумпированный чиновник будет стремиться повысить объем предоставляемых им услуг. Он постарается извлечь максимальную выгоду для себя, а не устанавливать оптимальный объем распределяемых услуг. Поведение чиновника зависит не только от размера взятки, но и от размера комиссионных, которые этот чиновник может получить от сделки с облагодетельствованным им коррумпированным контрагентом. Если же полномочия распределять ограниченные льготы сосредоточены в руках нескольких чиновников, то проблемы могут многократно возрасти, поскольку каждый из них будет стремиться урвать свой лакомый кусок.

Возьмем, к примеру, рынок недвижимости в России. Местные органы власти владеют правом собственности на недвижимость, но глава администрации наделен полномочиями власти единолично решать, какую долю недвижимости можно передать на частный рынок. Распределение недвижимости не подчинено никаким рыночным принципам. Существующие владельцы/пользователи жилья имеют преимущество, а размер квартирной платы намного ниже рыночных цен. Низкая квартплата порождает «огромные теневые доходы, которые идут в карман местным чиновникам» (Harding, 1995: 10), и создает постоянный и галопирующий спрос на рынке жилья. Двойственность и непоследовательность требований, предъявляемых федеральной властью, оставляют гигантское поле для коррупции и маневров своекорыстного поведения чиновников в местных органах власти. Отсутствие диктатуры закона порождает коррумпированность чиновников. Этот процесс особенно ярко проявляется в российских городах, где переплетены власти нескольких уровней, и каждый чиновник стремится извлечь выгоду из своего служебного положения. В результате там имеет место крайне неэффективная, бесчестная и коррумпированная система.

В третьем случае нет дефицита публичных услуг, будь то выдача паспорта, или водительских прав, или выплата пенсии по старости, но эти услуги предоставляются лишь тем лицам, кто соответствует определенным требованиям. Частные лица и компании, не соответствующие законным требованиям, часто дают взятки для получения тех или иных услуг. К примеру, в Таиланде распространены взятки за сдачу вступительного экзамена в полицейскую академию или за получение водительских прав без экзаменов (Alfiler 1986: 37, 56). В Корее госчиновников судили за мздоимство при фальсифи-

кации результатов тестов для медсестер, за выдачу лицензии некавалифицированному врачу-хирургу, за незаконное лицензирование компаний, производящих продукты питания и загрязняющих окружающую среду (там же: 38, 47). В Соединенных Штатах чиновники Службы иммиграции и натурализации получали взятки за оформление фальшивых документов на право работы<sup>5</sup>. В Бразилии массовое мошенничество в области удовлетворения исков работников о компенсациях было связано с коррупцией чиновников службы социальной защиты, политиков, прокуроров и судей (Fleischer 1997: 309–310). Андрей Шляйфер и Роберт Вишни (1993: 601), приводя типичный пример фирмы, которая за взятки уклоняется от уплаты таможенных платежей, называют такую ситуацию «коррупцией с кражей». В спектр аналогичных примеров входят нарушения критериев квалификационных конкурсов или регулирующих документов. Ясное дело, победителями в конкурсе на получение услуги часто оказываются именно те, кто готов заплатить любую мзду, потому что у них нет никакой возможности получить эту услугу законным путем.

Однако даже законные претенденты вынуждены платить взятки в том случае, если чиновники обладают достаточной монопольной властью, чтобы искусственно создавать дефицит публичных услуг, тормозя процесс их получения до тех пор, пока им не принесут деньги в конверте (Paul, 1995). Попытки искусственного создания дефицита могут увенчаться успехом и вынудить претендентов платить взятки, если у последних нет иного источника получить требуемую услугу и нет эффективного способа жалобы в вышестоящие инстанции. Потенциальные взяточники могут прибегнуть и к иной стратегии – ввести неопределенные и двусмысленные требования, предъявляемые претендентам. В этом случае чиновники могут вообще не предоставлять услуги тем, кто отказывается давать взятки, и тогда обделенным будет очень сложно доказать, что с ними обошлись несправедливо.

Чем больше у чиновника возможностей для произвола и чем меньше возможных вариантов действия у частных компаний и частных лиц, тем выше издержки системы, потворствующей коррупции, даже если все претенденты на получение той или иной услуги отвечают необходимым требованиям. Издержками в этом случае являются потраченное время и хлопоты потенциальных получателей ус-

<sup>5</sup> Immigration Department's Eyes Are Still on Newark Office//New York Times. 1996. August 18.

луг, натолкнувшись на желание чиновника выбить из них вознаграждение (Bardhan, 1997; Klitgaard, 1988).

### **Взятка как экономический стимул для бюрократа**

Поскольку время – деньги, компании и частные лица готовы платить во избежание проволочек. Во многих странах невозможно без взятки быстро получить ни квартирный телефон, ни паспорт, ни водительское удостоверение. Иногда публичные услуги предоставляются исключительно коррумпированным претендентам, а вовсе не терпеливым и законопослушным гражданам.

Одна индийская газета опубликовала список стандартных «вознаграждений», полагающихся за предоставление самых обычных услуг<sup>6</sup>. В Санкт-Петербурге обычный «гонорар» за установку телефона в квартире составлял 200 долларов (Webster and Charap, 1993). В исследовании теневой экономики на Украине приводится иерархия размера взяток за целый ряд услуг, необходимых частным предпринимателям. Большинство руководителей фирм признавались в уплате «гонораров» за разрешение импортно-экспортных операций. Получение городских телефонных номеров почти неизменно сопровождалось «неформальным вознаграждением». Взятки налоговым, пожарным, санитарным инспекторам стали обычным делом, как и неофициальные вознаграждения за возможность получения кредитов. Высокая стоимость услуг, предоставляемых государственными чиновниками за взятки, вынуждает многие компании действовать в теневом секторе, в то время как другие при составлении отчетов в надзорные органы занижают статистику продаж, издержек и фонд заработной платы. Тем самым государство несет значительные убытки, а разгул взяточничества препятствует инвестициям и приходу на рынок новых компаний (Kaufmann, 1997).

Аналогичные стимулы для коррупции возникают в тех случаях, если государство задерживает оплату своих счетов. Так, в Аргентине схема, по которой частные страховые компании за взятки задерживали требования государственных страховщиков об оплатах страховых ситуаций, выродилась в систему неприкрытого мошенничества против государства, созданную коррумпированными госчиновниками и посредниками (Moreno Ocampo, 1995).

<sup>6</sup> Bribe Index//Sunday Times of India. 1995. December 17. К примеру, водительские права «стоят» от 1 тыс. до 2 тыс. рупий, а установка счетчика электроэнергии – от 25 тыс. до 30 тыс. рупий.



В странах с высоким уровнем коррупции менеджеры вынуждены тратить много времени на общение с государственными чиновниками. В этом смысле Украина представляет собой экстремальный случай. В 1996 г. владельцы бизнеса и топ-менеджеры потратили в среднем 30% рабочего времени на общение с чиновниками. В других странах этот показатель в среднем колеблется от 7% в Сальвадоре до 15% в Литве и Бразилии (Kaufmann, 1997).

Ряд исследователей предложили экономические модели, в которых взятка выполняет роль полезного стимула. Например, взятки «распорядителям очередей» могут быть эффективными (Lui, 1985). Материальное вознаграждение может подвигнуть госчиновников отдавать предпочтение людям, которые ценят свое время, равно как и вообще стремятся к эффективной работе. Это положение хорошо иллюстрирует предоставление услуг телефонной связи в Индии. Официально там принята уравнительная норма, однако корпорации платят взятки за преимущественное предоставление им свободных каналов связи (Rashid, 1981). Ряд исследователей доказывает, что в развивающихся странах коррумпированность налоговых инспекторов может оставаться эффективной, пока правительство способно устанавливать жесткие ограничения на размер валового дохода (Flatters and MacLeod, 1995). Так, налоговое министерство регламентирует потолок доходов и номинальную шкалу налоговых обязательств (tax liabilities), а также жалование налогового инспектора. Коррупция стимулирует мытарей изыскивать способы увеличения налоговых поступлений, и правительство закрывает глаза на взяточничество до тех пор, пока налоговый инспектор собирает достаточно денег для обеспечения плановых поступлений в бюджет. И чем больше разница между номинальной налоговой ставкой и верхней налоговой планкой, тем выше уровень коррупции.

Ряд исследователей делает вывод, что рутинная коррупция может быть даже терпимой. Я не согласна. Во-первых, терпимость к коррупции в таком важнейшем государственном ведомстве, как налоговая служба или служба предоставления коммунальных услуг, может стимулировать распространение коррупции и в других областях – и с пагубными последствиями. Во-вторых, исследователи допускают, что госчиновники обладают ограниченными возможностями для вынесения произвольных решений. Например, налоговый инспектор уполномочен «обнаруживать» налоговые задолженности частных и юридических лиц. В реальности же налоговый может «придумать» эти задолженности как способ выбить взятку. А ког-

да частные лица или компании обладают различным иммунитетом к своекорыстным запросам коррумпированных чиновников, тут-то и возникает произвольно устанавливаемая и неравная шкала налоговых платежей. Ставки налогов и взяток будут разными для различных налогоплательщиков, отражая при этом личные аппетиты конкретного налогового чиновника, а не всеобщие правила налогообложения. Если же налогоплательщики различаются по степени готовности давать взятки и если налоговые льготы, предоставляемые за взятки, нигде не прописаны, то в результате складывается система особых привилегий, предоставляемых одним и недоступных другим. Аналогичным образом чиновники могут стимулировать рост коррупции, наносящей уже прямой ущерб государству. Например, в Индии операторы телефонных станций, начав с преимущественного обслуживания «привилегированных» клиентов, постепенно дошли до того, что стали «забывать» присылать счета за телефонные разговоры определенным клиентам (Rashid, 1981: 456–458). В Италии, где бюрократическая волокита является обычным делом, госчиновники нередко требуют взятки просто за выполнение своих должностных обязанностей. В результате остальное население страдает от еще более длительных проволочек (della Porta and Vannucci, 1997a: 525–526).

В-третьих, коррупция провоцирует неопределенность делового климата. Фирмы платят взятки с целью добиться некоей определенности<sup>7</sup>, но эта определенность может оказаться иллюзорной, потому что взяткодатели не в силах гарантировать выполнение заключенных незаконным путем сделок. Взятки могут краткосрочно повысить эффективность сбора налогов или предоставления публичных услуг, но в долгосрочной перспективе всегда возникают трудности. Денежное вознаграждение, за которое конкретная фирма обеспечивает стабильность своего положения, приводит на рынке к сильному неравенству фирм. Например, Лэнт Притчетт и Джита Сети (Pritchett and Sethi, 1994), приводя данные по Ямайке, Кении и Пакистану, хотя и не упоминают о конкретных фактах коррупции, но показывают, как повышение тарифных ставок приводит не только к снижению бюджетных поступлений, но и к большому разбросу реальных тарифных платежей. Опросы бизнесменов в Пакистане и на

<sup>7</sup> Неопределенность правовых норм и регулирующего законодательства чаще всего упоминаются предпринимателями в опросах, проводившихся в развивающихся странах. См., например, Economisti Associati, 1994; Webster, 1993; Webster and Charap, 1993.

Украине демонстрируют достаточный диапазон взяток, которые приходится платить различным компаниям (Rose-Ackerman and Stone, 1998). Номинальные налоговые обязательства являются ненадежным индикатором истинных налоговых платежей, установленных для той или иной фирмы и для ее конкурентов. Конкретные попытки снизить степень неопределенности на конкретном сегменте рынка могут привести к повышению неопределенности в масштабах всего общества. В результате потенциальные новички на рынке могут счесть данную экономическую среду рискованной или непредсказуемой.

Укоренившаяся коррупция может быть сдерживающим фактором реформ государственных институтов. Фирмы, получившие преимущества благодаря взяткам, будут пресекать любые попытки повысить прозрачность существующих правил и законов. Их союзники в государственном аппарате будут также противодействовать попыткам реформ, нацеленных на придание экономике страны более открытого и конкурентноспособного характера (Bigsten and Moene, 1996). Короче говоря, хотя взятку иногда и можно назвать стимулирующим вознаграждением для государственных чиновников, политика активной терпимости ставит заслон на пути реформ в долгосрочной перспективе. Подобная практика приводит также к подрыву легитимности государственных институтов в глазах граждан. Взятки, которые воспринимаются широкими слоями общества как приемлемые, следует легализовать, но отнюдь не все схемы «стимулирующего вознаграждения» будут способствовать повышению эффективности бюрократической машины. Некоторые виды такого вознаграждения могут просто дать чиновникам стимул изобрести более изощренные формы бюрократической волокиты и поощрения самых аморальных и привилегированных игроков бизнеса.

### **Взятка как способ снижения издержек**

Государство устанавливает правила экономической деятельности и взимает налоги. Частные лица и компании могут за определенную плату освободить себя от этих издержек. Сначала рассмотрим возможности коррупции в программах регулирования, а затем – в сфере сбора налогов и пошлин. В заключение проанализируем экономические и политические последствия этого вида коррупции.

**Регулирующие программы.** В рамках государственных регулирующих программ компании имеют возможность выторговать себе бо-

лее благоприятную трактовку правил или облегчить бремя ограничений, налагаемых этими правилами. Правила и регулирующие положения могут использоваться коррумпированными чиновниками как средство личного обогащения. Во всем мире правила игры можно повернуть в нужную сторону – в обмен на некую мзду. Самое удивительное, что мздоимство процветает примерно в одних и тех же областях, вне зависимости от культурных традиций, экономических условий и политического устройства. Взятки дают и берут при лицензировании видов деловой активности, при инспекции строящихся и приемке готовых объектов, при оценке экологической опасности производств и безопасности труда. Всякий раз, когда чиновники, отвечающие за соблюдение регулирующих документов, имеют возможность принимать произвольные решения, существует стимул для взятки.

Например, в Корее после того, как в 1995 г. рухнуло здание универмага, выяснилось, что подрядчик использовал не соответствующий стандартам качества бетон, а чиновники муниципалитета получили взятки за то, что допустили нарушение правил техники безопасности при строительстве<sup>8</sup>. В Турции после землетрясения в конце июня 1998 г., в результате которого было разрушено много зданий, вскрылись дефекты строительных конструкций. Поскольку тогда в основном пострадали государственные школы и больницы, наблюдатели заподозрили строительных инспекторов и прочих государственных чиновников в нечистоплотности<sup>9</sup>. Эти обвинения не удивят того, кто знаком со случаями коррупции в комиссиях по приемке новостроек в Нью-Йорке или в России (Anechiarico and Jacobs, 1996 : 26–28; Harding, 1995).

В Мексике взятки брали чиновники государственных контрольных органов, выдававших разрешения и лицензии (Morris, 1991: 51). То же самое происходило и в Кении, где компании, тесно связанные с президентом страны, всегда получали привилегии и льготы<sup>10</sup>. В Ин-

<sup>8</sup> Другие примеры из Кореи: рухнувший жилой дом, повлекший гибель 28 человек, крушение моста в Сеуле, ставшее причиной гибели 31 человека. См. Owner, Son Jailed in Fatal South Korea Store Collapse; City Officials Also Found Guilty of Accepting Bribes//The Baltimore Sun. 1995. December 28; Grease That Sticks//Far Eastern Economic Review. 1995. March 23.

<sup>9</sup> Barham J. Political Aftershocks Rumble on after Turkish Earthquake//Financial Times. 1998. July 6.

<sup>10</sup> Bigsten and Moene, 1996:182.; «American, Other Foreign Companies Selling Off Holdings: Kenya Corruption Overwhelms Investors//Los Angeles Times. 1998. June 25.

донезии «нужные связи» также играют важную роль (Robison, 1986), и фирмы, не имеющие таких связей, всегда испытывают на себе бремя взяточничества. В одном исследовании утверждалось, что мелкие предприниматели тратят на взятки от 5 до 20% годового валового дохода<sup>11</sup>. В Пакистане процедура контроля за внедрением регулирующих норм защиты окружающей среды рассматривалась чиновниками как источник личного обогащения (Burki, 1997: 16–17).

Система установления нормативов в области использования природных ресурсов дает особенно широкий простор для коррупции, поскольку произвольная «трактовка» правил всегда дорого стоит. Например, исследования в области лесной промышленности показали, что незаконные вознаграждения очень часто выплачивались для получения высокоприбыльных лесозаготовительных концессий (Roodman, 1996). Особенно высоки стимулы для коррупции у недавно приватизированных государственных предприятий, которые имеют дело с новоиспеченными контрольными органами и еще лишены корпоративной истории. Оказавшись в тисках жесткой конкурентной борьбы, фирма уже постфактум может попытаться увеличить свои доходы, прибегнув к взяткам для обеспечения благоприятных экономических условий своей деятельности.

**Налоги и таможенные пошлины.** Уплата налогов и таможенных пошлин – обременительная обязанность. Вдобавок в ведении таможенных инспекторов нередко оказывается то, что представляет немалую ценность для компаний, – доступ на внешний рынок. Поэтому корпорации и частные лица могут вступить в сговор с налоговиками и таможенниками в целях снижения ставок обязательных платежей и ускорения процесса предоставления им услуг. В результате сбор налоговых поступлений становится неадекватным и нечестным. Например, как показало одно исследование, если бы в Пакистане потери, связанные с коррупцией и неэффективным менеджментом, можно было сократить на 50%, то доля налоговых поступлений в ВВП выросла бы с 13,6% до более чем 15% (Burki, 1997: 16). В Нью-Йорке госчиновники с помощью манипуляций с компьютерными базами данных обеспечили сотням налогоплательщиков возможность уменьшения налоговых выплат или уклонения от них при исчислении налога на имущество. Обычно чиновники брали взятки в размере 10% «списанных» налоговых платежей, но иногда они доходили

<sup>11</sup> Sijfudian H. Graft and the Small Business//Far Eastern Economic Review. 1997. October 16.

ли до 20 и 30%. Используя аналогичную методику, работники городских инспекций водоснабжения за взятки занижали данные о потреблении воды<sup>12</sup>.

Опыт ряда африканских стран иллюстрирует масштаб проблемы. В Гамбии в начале 90-х годов недоимки таможенных платежей и подоходного налога составляли 8–9% ВВП (что в шесть–семь раз превышало бюджетные расходы на здравоохранение). Только по подоходному налогу недоимки составляли 70% общих платежей в бюджет. Лишь 40% малых и средних предприятий платили налоги, в то время как многие частные лица вообще не подавали налоговых деклараций. Уклонение от таможенных платежей оказалось возможным из-за отсутствия четких правил взимания и ставок таможенных пошлин. А широко распространенная практика принятия чиновниками произвольных решений лишь поощряла дачу взяток с целью уклонения от уплаты пошлин. Разумеется, в условиях эффективно функционирующей системы можно было бы снизить и налоги и тарифы, но, поскольку таковой нет, становится ясно, насколько пагубным для экономики страны в целом оказывается столь высокий уровень уклонения от уплаты налогов и пошлин (Dia, 1996: 46–47, 94–100). Анализ льготных тарифных ставок в Замбии, Танзании и Мали показал, что все эти льготы при уплате таможенных платежей, как оправданные, так и неоправданные, привели к снижению бюджетных поступлений на 50% (Low, 1995). В Мозамбике в 1995 г. таможенные службы собрали 49% объема платежей, которые могли бы поступить в бюджет при отсутствии таможенных льгот. Эта цифра учитывает законно предоставленные льготы, но в ней не учтены фальсифицированные декларации ценности товара, пересекающего границу. Таможенные чиновники могли по собственному усмотрению распределять таможенные льготы, не основываясь ни на каких нормативных документах. Чиновники намеренно увеличивали сроки таможенной очистки, завышали стоимость облагаемых товаров и применяли более высокие ставки с целью выбить из клиентов взятки (Stasavage, 1996). В Заире основная масса произведенной в стране продукции была незаконно вывезена за рубеж при активном попустительстве таможенных чиновников. Коррупционные схемы также широко применялись с целью уклонения от импортных пошлин и нарушения правил регулирования импорта. Изучение при-

<sup>12</sup> 29 Arrested in Tax Fraud Scheme Described as New York's Largest//New York Times. 1996. November 22; 20 Arrested in Scheme to Cut Water Bills//New York Times. 1998. October 22.

граничной торговли показало, что импортеры вдвое занижали стоимость товаров при пересечении границы и делились полученной прибылью с таможенными чиновниками. Свою долю имела и бригада по борьбе с мошенничеством (MacGaffey, 1991).

Налогоплательщики и коррумпированные чиновники обычно делят выручку от недоплаченных налогов и таможенных платежей. Основное же бремя издержек несут беднейшие налогоплательщики, не имеющие «нужных связей», а также простые смертные, получающие услуги в урезанном объеме. Например, исследования, проведенные в Гамбии, Мозамбике и Гане, показывают, что коррупция дает возможность богатым уклоняться от налогов (Dia, 1996; Stasavage, 1996). Уклонение от налогов на Филиппинах, по общему мнению, приводит к тому, что бедные платят вдвое больше налогов, чем богатые, а 63% импортируемых товаров вообще не облагаются пошлинами<sup>13</sup>.

Открывающиеся все новые и новые возможности для развития коррупции – подлинный бич экономической и политической трансформации, так как коррупция, искажая цели самых многообещающих реформ, заставляет население разувериться в их легитимности и честности. Коррумпированная система налогообложения и взимания таможенных платежей, обеспечивающая привилегии определенным группам и лицам, может свести на нет усилия по внедрению в стране прозрачной и здоровой фискальной системы и дискредитировать любые реформы. Например, проведенные в 1996 г. в Мозамбике опросы показали, что с момента начала в 1986 г. реформ в стране уровень коррупции существенно вырос. Объем налоговых поступлений в бюджет упал с 20% ВВП в 1993 г. до 17,6 % в 1994 г., а объем поступлений в бюджет в виде импортных пошлин сократился с 5,1% до 3,9% ВВП (Stasavage, 1996). Особенно благоприятные условия для коррупции создаются в тех случаях, когда действующие налоговые ставки завышены, что наблюдалось в таких странах с переходной экономикой, как бывшие государства Советского блока в Восточной Европе и в республиках бывшего Советского Союза (De Melo, Ofer and Sandler, 1995; Novitzkaya, Novitzky and Stone, 1995; Webster and Charap, 1993). Высокие налоговые ставки порождают взыскательность и целый букет способов уклонения от налогов, что в свою очередь вызывает цепную реакцию, не давая возможности вырваться из этого экономического порочного круга.

<sup>13</sup> Far Eastern Economic Review. 1996. April 20.

**Экономические последствия и политическая легитимность.** Экономические потери от взяточничества, имеющего своей целью обойти существующие правила и уйти от налогов, зависят от эффективности реализации программ, потенциально уязвимых для коррупции. Представим себе, что государство внедрило массу неэффективных правил экономического поведения и взимает слишком обременительные для бизнеса налоги. В ситуации, когда наличествующая правовая база крайне непродуктивна, взятки, позволяющие обойти существующие правила-препоны и освободиться от непомерных налогов, могут повысить эффективность функционирования экономики (Leff, 1964). С помощью взяток можно побороть чрезмерную зарегулированность экономики, снизить уровень налогов и более или менее распределить дефицитные товары (Rashid, 1981). Даже если коррумпированный «рынок» страдает от некоторых из перечисленных проблем, все равно в итоге коррупционная практика, с точки зрения эффективного функционирования экономики, окажется более предпочтительной, нежели законопослушное поведение. Подобную аргументацию в защиту взяток обычно можно услышать от инвесторов, вкладывающих капитал в развивающихся странах, а также в дискуссиях о перспективах инвестиций в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Но это прагматичное оправдание существующего положения вещей вызвано лишь разочарованием в правовом режиме этих стран. Подобная аргументация важна, поскольку она пытается оправдать коррупцию с целью получения экономических преимуществ, на которые претендент не имеет законных оснований. То есть взяточники оказываются в большем выигрыше, чем если бы они действовали в рамках честной системы, где им пришлось бы соотносить свою экономическую деятельность с законом.

Но вправе ли частные лица и фирмы подчиняться только лишь тем законам, которые они считают справедливыми и эффективными? Понятное дело, в индустриальных странах подобное поведение сочли бы нетерпимым. Американские или западноевропейские фирмы, как правило, вовсе не пытаются с помощью взяток выбраться из пут регулирующих положений и правил, имеющих отношение к охране окружающей среды, здравоохранению и безопасности труда, и не прибегают к помощи бандитов, чтобы обойти закон. Напротив, они стремятся изменить законодательство, финансируют на легальных основаниях те или иные кампании, лоббируют деятельность общественных организаций и оспаривают существующие законы и



регулирующие документы в залах суда. Можно, конечно, посетовать на то, что в политической жизни индустриально развитых стран слишком большую роль играют богатые крупные корпорации, но в любом случае для поддержания демократических институтов куда предпочтительней открытая деятельность лоббистских групп и финансирование тех или иных кампаний, чем передача под столом пухлых конвертов с купюрами.

Однако, работая в развивающихся странах или в странах с переходной экономикой, ряд западных компаний проявляют куда меньшую щепетильность в отношении законов. Поскольку в Соединенных Штатах взяточничество как способ ведения бизнеса за границей карается законом, американские компании находятся под дамокловым мечом правовых санкций у себя на родине<sup>14</sup>. Тем не менее многонациональные корпорации, даже принимая во внимание важность этих сдерживающих моментов, не всегда чувствуют себя обязанными соблюдать законы в тех развивающихся странах, где они успешно функционируют. Данные опросов свидетельствуют о значительном разбросе мнений в американском деловом сообществе. По данным одного исследования, 30% американских менеджеров заявили, что для них было бы неприемлемо выплатить за «консультационные услуги» 350 тыс. долл. иностранному чиновнику в виде награды за получение 10-миллионного контракта. На другом полюсе, впрочем, находятся те 6% опрошенных, для которых взяточничество оказалось вполне приемлемым (Longenecker, McKinney and Moore, 1988). Разумеется, не только менеджеры иностранных компаний придерживаются подобных взглядов, но и зачастую национальные компании действуют по такому же принципу.

Получившее довольно широкое распространение терпимое отношение к взяточничеству порождает две проблемы. Во-первых, невозможно полагаться на желание инвесторов давать взятки, чтобы уклониться от налогов и обойти рогатки неэффективного регулирующего законодательства. Они скорее захотят снизить общее бремя вводимых государством издержек независимо от того, справедливы они или нет. И конечно, невозможно сконструировать такие модели, в которых законы оказываются по сути результатом полюбовного сговора с влиятельными политическими группами, которые не имеют никакой общественной легитимности (Brennan and Buchanan,

<sup>14</sup> Закон The Foreign Corrupt Practices Act, 15 USC § 78m(b) & (d)(1) & (g)-(h), 78dd-1, 78dd-2, 78ff (a)(c)(1988&Supp. IV, 1992). Анализ закона см. в Pendergast, 1995.

1980; Stigler, 1971). Тогда избавление от бремени, возлагаемого на бизнес таким ущербным законодательством, и впрямь покажется достойной целью. Впрочем, если только вы не являетесь твердым приверженцем идей либертарианства, убежденным, что любые действия государства по своей природе нелегитимны, подобный критерий невозможно применить на практике. Смогут ли конкретные частные лица и компании защитить себя от обвинения в коррупции, мотивируя свое поведение тем, что тот или иной закон несправедлив или неэффективен? Смогут ли они оправдать практику подкупа политиков, утверждая, что отстаиваемый ими закон благотворно скажется на развитии конкурентной среды? Но это перенесет бремя политического анализа на правоохранительную систему, что на практике бессмысленно, так как она не имеет должных навыков, а в теории – незаконно, так как это не является прерогативой судов.

Во-вторых, и впрямь довольно странно слышать от коммерческих компаний утверждения, будто нужная взятка, данная в нужном месте, оправдана, поскольку она, мол, способствует повышению прибыли. Подобное отношение может иметь весьма пагубные последствия в тех странах, которые стремятся построить жизнеспособную государственную систему. Эти страны нуждаются в создании эффективных механизмов, которые позволят направить общественные запросы в русло законодательства, обеспечить искреннюю заинтересованность в применении этого законодательства и правовую помощь тем, кто испытывает на себе давление со стороны взяточников. Если инвесторы и простые граждане выносят пристрастные суждения о том, какие законы легитимны, а какие нет, то любые попытки построить прочные государственные институты окажутся тщетными. Ибо взятки будут определять не только то, какие законы следует применять, но и какие законы надо принимать. В любом государстве, даже в том, где власть лоббистских групп успешно контролируется, принимаются неэффективные законы, но никакое государство не может эффективно функционировать, если частные лица будут толковать законы по своему усмотрению, оправдывая свои действия ссылкой на принцип снижения издержек.

Иначе говоря, этот спор предполагает, что коррупция может быть терпимой не тогда, когда она повышает эффективность конкретных сделок, но когда она процветает в явно нелегитимных режимах, которые не имеют общественной поддержки. В таких случаях даже взятки, помогающие уклониться от налогов, представляются менее вред-

ными, потому что чем меньше ресурсов находится под контролем государства, тем меньше его властная база. И все же издержки никогда не исчезают. Бенефициарии коррумпированных сделок будут всегда составлять широкий фронт противников реформ, поскольку ими будет двигать страх потерять свои особые привилегии. Кроме того, действия пришедшего к власти реформистского режима будут затруднены, если коррупция в стране имеет системный характер. И тогда одной из первоочередных задач нового режима должно стать изменение поведения коррумпированных чиновников, компаний и конкретных лиц. Терпимое отношение к отдельным попыткам обойти, пускай даже чрезмерно обременительные, законы подрывает легитимность государственной власти.

### **Организованная преступность и коррупция**

Нелегальный бизнес стремится создать себе безопасную среду обитания путем подкупа работников полиции, политиков и судей или путем вовлечения их в систему распределения доходов от этого нелегального бизнеса. Но такого рода бизнес чрезвычайно уязвим для взяточников-вымогателей. Органы правосудия – от полиции до прокуроров и судей – могут вымогать взятки за игнорирование ими случаев нарушения закона или за смягчение наказаний. Если признаки преступного поведения налицо, нарушающие закон предприниматели не смогут даже пригрозить разоблачением облеченным властью коррупционерам.

Конечно, нелегальных предпринимателей вряд ли можно назвать невинными жертвами. Они сами часто пытаются подкупить полицию, стараясь не только обезопасить себя от судебного преследования, но и добиться монопольного положения на нелегальном рынке. В Соединенных Штатах и в Латинской Америке воротилы игорного бизнеса и наркоторговли «заказывали» рейды полиции на своих конкурентов или давали взятки за недопущение на рынок потенциальных конкурентов<sup>15</sup>. В Таиланде местные власти берут под свое крыло криминальные предприятия, спасая их как от конкурентов, так и от правоохранительных органов (Pasuk and Sungsidh, 1994: 51–97). В России дельцы теневого бизнеса иногда прибегают к запугиванию потенциальных конкурентов, подкупая милицию, чтобы та не мешала их попыткам завоевать себе монопольное положение на рынке (Handelsman, 1995).

<sup>15</sup> Rose-Ackerman, 1978:163; Bribes and Publicity Mark Fall of Mexican Drug Lord// New York Times. 1996. May 12; Mexican Connection Grows as Cocaine Supplier to US//New York Times. 1996. July 30; Popular Revulsion is New Factor in Chronic Colombian Drug Scandal//Washington Post. 1996. January 28.

Настоящая опасность для экономического развития возникает, когда организованная преступность начинает проникать во вполне легальный бизнес. Южная Италия и страны Восточной Европы с переходной экономикой, а также республики бывшего Советского Союза являются классическим примером. С аналогичной опасностью сталкивается ряд латиноамериканских и азиатских стран. Преступные группы могут использовать доходы от нелегального бизнеса не только для оплаты услуг своих помощников из числа госчиновников, но и для проникновения в легальный бизнес. Полученная криминальным путем и «спасенная» от налогов прибыль затем может быть инвестирована в легальные предприятия и пущена на то, чтобы получить государственные подряды (Gambetta, 1993; Varese, 1994).

Особенно высоки ставки в Восточной Европе и в независимых государствах, возникших на развалинах Советского Союза. Там на карту может быть поставлено ни больше ни меньше национальное богатство целых стран. Ценность акций, приобретенных в ходе приватизации социалистического государства, многократно превосходит ценность акций при приватизации государственного предприятия коммунального хозяйства в Западной Европе или сталелитейного завода в развивающейся стране. И криминальные группы, и предприятия законного бизнеса стремятся получить свою долю общественного пирога. Если преступные участники рынка смогут создать атмосферу неопределенности и страха, расчищая поле для своих поделщиков из других преступных групп, им удастся вытеснить конкурентов, особенно если речь идет о западных компаниях (Shelley, 1994). В реальности прямые инвестиции от легального бизнеса оставались крайне невысокими в республиках бывшего Советского Союза и значительно различались в зависимости от конкретной страны<sup>16</sup>. Одним из объяснений такого положения вещей может служить слабость государственных институтов, коррупция и влияние организованной преступности.

Даже в развитых странах некоторые виды легального предпринимательства уязвимы для криминального бизнеса. Организованная преступность богата и не щепетильна в моральном смысле. Для

<sup>16</sup> А. Пивоварски (Pivovarsky, 1997–1998) приводит данные из World Investment Report, свидетельствующие, что в 1996 г. на долю трех стран Восточной Европы (Чехия, Венгрия и Польша) приходилось 68% инвестиций в центрально- и восточноевропейском регионе и в республики бывшего СССР и 73% аккумулированных капиталовложений от ПИИ. В 1996 г. объем ПИИ на душу населения колебался от 6% в Белоруссии, 25% на Украине и 40% в России до 1471% в Венгрии и 556% в Эстонии.

получения выгодных контрактов и достижения своих целей она готова использовать не только подкуп, но и угрозы и насилие. В наиболее успешных случаях законный бизнес, действующий под мафиозной крышей, добывается достаточно высоких монопольных прибылей, чтобы затем сделать их материальной подпиткой углубляющегося экономического влияния организованной преступности. Диего Гамбетта и Питер Ройтер приводят список факторов, благоприятных для возникновения контролируемых мафией картелей (Gambetta and Reuter, 1995: 128). Вот самая благоприятная ситуация: производственная специализация узка, выход на рынок сравнительно легкий, технология несложная, высококвалифицированный труд не требуется, стабильный спрос и вся отрасль состоит из множества мелких фирм. Хороший пример – вывоз мусора частными фирмами. Чтобы начать бизнес, большие затраты не требуются – надо только приобрести грузовик. Однако, поскольку мусороуборщики, как правило, работают на безлюдных улицах, нежелательных конкурентов очень просто запугать, в том числе и мерами физического воздействия, не рискуя нарваться на полицейский патруль. А чтобы и вовсе снизить риск, хотя бы и ценой определенных расходов, мафия может подкупить полицейских, чтобы те не заметили уличной разборки (Reuter, 1987).

Аналогичным образом, предприниматель, желающий получить лицензию, чтобы начать свое дело, всегда может «отблагодарить» чиновника за то, что тот не только оформил ему документ, но и отказал в выдаче лицензии потенциальному конкуренту – и вот уже этот новоиспеченный бизнесмен получает конкурентное преимущество (competitive advantage). Применять подобную тактику могут профсоюзы, связанные или даже не связанные с организованной преступностью. Например, некий функционер из профсоюза ремонтных рабочих в Филадельфии был осужден за дачу взятки сотруднику городского управления по охране труда и здоровья на производстве, чтобы тот лишал заказов рабочих, не являющихся членами профсоюза (United States vs. Traitz, 1989, 871 F.2d 368, 375).

Легальные предприятия, имеющие конкурентное преимущество от выгодного расположения, находятся в зоне риска в странах со слабыми или коррумпированными правоохранительными органами. В данном случае речь идет о ресторанах и магазинах, обслуживающих туристов и командированных. Производители еще имеют возможность никак не афишировать свое присутствие (Charap and Webster,

1993), но предприятия сферы услуг никак не могут «уйти в подполье». В условиях бездействия полиции отдельные криминальные группы могут вымогать деньги «за охрану» даже тогда, когда предприятия отчисляют некие фонды в фонд защиты от рэкетиров (De Melo, Ofer and Sandler, 1995; Webster, 1993; Webster and Charap, 1993).

Такие же предприятия, как дорожно-ремонтные или строительные компании, которые работают в постоянном контакте с государственными структурами, также часто оказываются первыми жертвами организованной преступности. Если преступным группам, занимающимся теневым бизнесом, удастся подкупить правительственных чиновников, то затем они смогут сравнительно легко получить и выгодные контракты в сфере муниципального хозяйства. В наиболее одиозных случаях такие группы контролируют картели, которые занимаются распределением контрактов и подкупают госчиновников, чтобы добиться их деятельного участия или по крайней мере молчаливого безучастия. В южной Италии, например, по данным одного опроса, более половины владельцев малых и средних предприятий заявили, что они отказались от участия в объявленных местными администрациями тендеров под давлением мафии или ее политических союзников<sup>17</sup>.

Огромные финансовые возможности, неразборчивость в средствах и разветвленные международные связи организованной преступности не позволяют совладать с ними в пределах какой-либо одной страны. Главная опасность заключается в том, что, будучи некоей промежуточной стадией развития, которую со временем можно преодолеть, криминальная деятельность настолько тесно переплетается с политикой, что становится трудно разделить одно от другого.

## **Выводы**

Иногда апологеты взяток ссылаются на неэффективность и произвольность государственных регулирующих органов и документов. Мотивация для подкупа низкооплачиваемых чиновников, не имеющих иных стимулов для применения этих документов, оказывается достаточно сильной, а выгоды достаточно очевидными: частные компании и граждане могут спокойно заниматься своим делом. Взятки частных лиц иногда не только приносят выгоду взяткодателю и взяточнику, но и повышают эффективность или честность работы государственной машины в целом. Однако подобные ситуации от-

<sup>17</sup> Still Crooked//The Economist. 1994. February 5.

нюдь не являются оправданием терпимого отношения к коррупции чиновничества низовых уровней.

Во-первых, и это самое очевидное, не все взятки приводят к такому результату, например, при уклонении от налогов, нарушении экологического законодательства или сертификации неквалифицированных претендентов на получение государственных льгот, или гарантии неприкосновенности для преступных групп. Во-вторых, если взятки и впрямь являются инструментом эффективного распределения ресурсов, то их надо просто легализовать, а размер вознаграждений сделать достоянием гласности. Рынок, основанный на незаконных вознаграждениях, не эффективен.

В-третьих, оправдание взяток как инструмента распределения является статичным. Оно предполагает существование набора законов и требований к государственным программам. Напротив, коррумпированные чиновники, усматривая прямую финансовую выгоду во взимании взяток, зачастую могут по своему усмотрению скорректировать деятельность и свои полномочия. Они могут искусственно создавать дефицит, заниматься проволочками, создавать препоны, чтобы выбить из своих клиентов взятку. Они могут даже угрожать строптивым клиентам арестом или уголовным преследованием. В подобных случаях аналитики склонны оправдывать взятки как способ избежать куда более серьезных бед, но при этом системные издержки слишком высоки. Кроме того, терпимое отношение к коррупции в ряде областей общественной жизни может привести к катастрофическим последствиям, когда чья-то нечистоплотность постепенно втягивает все большее число людей в порочный круг коррупции.

И в-четвертых. Всепроникающая коррупция подрывает легитимность государственной власти. Коррупция в области распределения публичных товаров и услуг и в сфере ценообразования бросает тень на правительство, которому требуется широкая общественная поддержка. Взятка не может служить надежным и долговременным заменителем законодательных реформ.

### **3. Коррупция высокопоставленных чиновников**

«Крупномасштабная коррупция» происходит в высших эшелонах власти и затрагивает основные правительственные проекты и программы (Moody-Stewart, 1997). Государство зачастую предоставляет большие льготы частным компаниям в рамках программ госу-

дарственных поставок и выдачи концессий. Взятки служат инструментом извлечения монопольных прибылей частными инвесторами, которые «делятся» с коррумпированным чиновникам. Процесс приватизации становится мишенью для незаконных сделок, основанных на инсайдерской информации.

### **Покупка выгодных контрактов и концессий**

Нелегальное вознаграждение за возможность получить крупный контракт и концессию, как правило, является прерогативой крупного бизнеса и высокопоставленных чиновников. Самые одиозные дела связаны с колоссальными финансовыми расходами и серьезно подрывают как государственный бюджет, так и перспективы экономического развития всей страны. Нередко участниками подобных сделок оказываются многонациональные корпорации, действующие на рынке в одиночку или совместно с местными партнерами.

В тех случаях, когда правительство выступает в роли покупателя или подрядчика, появляется несколько оснований для подкупа чиновников. Во-первых, заинтересованная компания может дать взятку за то, чтобы ее внесли в список участников предстоящего тендера и ограничили число его участников. Во-вторых, она может платить за получение инсайдерской информации<sup>1</sup>. В-третьих, с помощью взятки можно вынудить чиновников таким образом определить условия тендера, чтобы компания-взяткодатель оказалась единственным кандидатом, полностью удовлетворяющим всем требованиям. В-четвертых, компания может просто купить себе победу в тендере. Наконец, выиграв контракт, компания может за взятки добиться завышения цен или поблажки при приемке качества ее продукта.

Коррупция при получении государственных подрядов наблюдается повсеместно, даже у лидеров списка самых честных в мире, например, скандинавские страны, Сингапур и Новая Зеландия<sup>2</sup>. Несколько примеров иллюстрируют спектр возможностей.

<sup>1</sup> Многие дела о коррупции в Италии связаны с дачей взяток за получение конфиденциальной информации о максимальных и минимальных ценовых порогах, средних ценовых предложениях и критериях оценки инвестиционных проектов. Случаи коррупции при разглашении информации очень трудно доказать в суде, но и компания-взяткодатель не может быть уверена, что является единственным покупателем такой информации. «Ценность «конфиденциальной» информации находится в обратно пропорциональной зависимости от количества лиц, ею обладающей» (della Porta and Vanucci, 1997b: 9).

<sup>2</sup> ТИ составляет международный индекс коррупции, представляющий собой компиляцию рейтингов третьих лиц, основанных на личных ощущениях.



В Парагвае при распределении международных строительных подрядов при режиме Альфредо Стресснера (1954–1989) коррупция составляла, как правило, 10–20%. Коррупция привела к завышению издержек строительства плотины на бразильской границе и к заключению контрактов на строительство ненужных объектов (Nickson, 1996: 244–245). В Индонезии в 70-е годы две немецкие компании выплатили чиновнику государственной нефтяной компании взятку в размере 20% стоимости контрактов на постройку сталелитейного завода (Schwartz, 1994: 138).

В Зимбабве сговор между высокопоставленными чиновниками министерства почты и телекоммуникаций и шведской телекоммуникационной компанией позволил последней обойти жесткие требования объявленного тендера. По некоторым данным, сумма «откатов» составила 761 млн долл.<sup>3</sup> При заключении контракта в области авиастроения в Южной Корее несколько американских компаний, как утверждалось, дали взятку президенту Ро Дэ У. По этому делу проходили мультинациональные компании, однако они отрицали свое участие. В другой сделке, связанной с поставками оружия в Южную Корею, советник президента Ро Дэ У по национальной безопасности признался в получении взяток на общую сумму 3000 тыс. долл.<sup>4</sup> В крупном коррупционном скандале в Сингапуре были замешаны несколько транснациональных компаний и высокопоставленный чиновник управления коммунального хозяйства. Чиновник получил взятку за предоставление конфиденциальной информации о предстоящих тендерах. Дело закончилось тем, что пять транснациональных компаний, замешанных в этом скандале, оказались в черном списке. А чиновник-взяточник получил 14 лет тюрьмы<sup>5</sup>.

Крупномасштабная коррупция не ограничена лишь регионом развивающегося мира, где действуют многонациональные компании. Аналогичные скандалы, связанные с государственными зака-

Лидерами списка являются Скандинавские страны, а также Новая Зеландия, Канада, Сингапур и Нидерланды. С индексом коррупции ТИ можно ознакомиться на их веб-сайте: [www.transparency.de/documents/cpi/index.html](http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html).

<sup>3</sup> Economist Intelligence Unit, Zimbabwe Quarterly Report, 6/95.

<sup>4</sup> В частности, глава корейского конгломерата был обвинен в даче взятки размером 65 тыс. долл. советнику президента страны. Он признался в передаче денег, но заявил, что это был подарок. Roh's Former Security Advisor Arrested on Graft Charges//Agence France Presse. 1995. December 13; Seoul Shaken as Ex-Presidents Are Charged with Insurrection//Jane's Defense Weekly. 1996. January 10; S. Korea Daewoo Head Faces Bribe Charges//Reuters North American Wire. 1996. January 17.

<sup>5</sup> Singapore Exposes Tip of Corruption Iceberg//Financial Times. 1996. February 15.

зами, происходят и в индустриально развитых странах. В Германии, по некоторым данным, взятки были уплачены за получение контракта стоимостью 2,5 млрд марок на строительство второго терминала Франкфуртского международного аэропорта. Как доказывал государственный обвинитель, вследствие коррупции расходы на строительство были завышены на 20–30%<sup>6</sup>. Во французском отделении компании «Сен-Маритим» 14 человек были обвинены в коррупции в связи с заключением контрактов на поставку компьютеров. Действуя в обход принятых процедур, госчиновники, согласно оценкам французского министерства внутренних дел, нанесли государственному бюджету ущерб в размере 50 млн франков<sup>7</sup>. В Бельгии высокопоставленные функционеры социалистической партии подозревались в получении взяток на сумму 1,9 млн долл. в связи с борьбой за оборонный заказ<sup>8</sup>. В Италии, согласно официальным отчетам, стоимость ряда крупных государственных строительных подрядов существенно упала после громких антикоррупционных дел, расследованных в начале 90-х годов. Так, стоимость строительства миланского метрополитена упала с 227 млн долл. за километр в 1991 г. до 97 млн долл. в 1995 г. Стоимость укладки одного километра рельсов снизилась с 54 млн долл. до 26 млн долл., а уточненная смета строительства нового терминала городского аэропорта составила 1,3 млн долл. вместо первоначальных 3,2 млн долл. (Wiehan, 1997). В целом, средняя стоимость государственных подрядов в 1997 г. оказалась на 40–50% ниже, чем пятью годами ранее (della Porta and Vannucci, 1997a: 524). Один из последних крупных скандалов в министерстве обороны США произошел после завершения операции «Мусорный ветер» – специальной акции Федерально-го бюро расследования, в результате которой 54 человека и 10 корпораций были наказаны за раскрытие технической информации об условиях проведения тендеров на получение выгодных контрактов в обмен на крупные взятки и теплые должности<sup>9</sup>.

Далеко не все скандалы, связанные с государственными заказами и подрядами, возникают в области капитального строительства

<sup>6</sup> German Airport Corruption Probe Deepens: Five Jailed and 20 Companies Under Investigation//Financial Times. 1996. July 2; German Corruption Wave Prompts Action//Reuters Business Report. 1996. September 25.

<sup>7</sup> Transparency International Newsletter//1996. June. и статью об этом см. в Le Monde. 1996. March 19.

<sup>8</sup> Tentacles of Defense Scandal Reach Out for Claes//Financial Times. 1995. October 19; Belgian Seek to Arrest Dassault//Financial Times. 1996. May 10.

<sup>9</sup> Noelker, Shapiro and Kellogg, 1997.

или при заключении контрактов на закупку средств производства. Контракт на товары, которые полностью реализуются потребителям, – кандидат номер один для появления «откатов», потому что *post factum* очень трудно доказать, была ли реально осуществлена их поставка. В Малави, например, аудиторы установили, что правительственным фондом прессы были фиктивно «закуплены» несуществующие канцелярские принадлежности на миллионы долларов<sup>10</sup>.

В Кении правительство недосчиталось около 1,5 млн долл. вследствие недопоставок министерством здравоохранения лекарств по линии государственных закупок<sup>11</sup>.

Есть ли во всех этих случаях нечто специфическое, кроме суммы сделок и оплаты государством дефицитных льгот? Во всех приведенных примерах системная коррупция может привести к неэффективности, которая пагубно воздействует на конкурентную среду. Она может также способствовать уменьшению числа участников тендера, дать преимущество конкурсантам с «нужными связями» перед их более квалифицированными конкурентами, ограничить информацию, доступную для участников конкурса, наконец, стимулировать рост дополнительных издержек<sup>12</sup>. Однако масштаб «грязной сделки» и участие в ней высокопоставленных чиновников порождает новые проблемы. Во-первых, высшие государственные чиновники, включая и главу государства, прежде всего озабоченные размером полученного ими куша, могут отдать предпочтение недостаточным по размеру и структуре, а также и по графику инвестициям. Во-вторых, на решения инвесторов может повлиять сам тот факт, что они имеют дело с коррумпированными политиками.

**Чиновники.** Рассмотрим логику принятия решений чиновниками. Влияние коррупции на высоком уровне приводит не только к снижению масштабов государственных инвестиций и потерям госбюджета. Высшие чиновники могут по своему усмотрению отбирать те или иные проекты и санкционировать расходы, мало или вовсе не руководствуясь экономическими соображениями. Напри-

<sup>10</sup> Transparency International Newsletter//1995. December и статью об этом см. в Saturday Nation. 1995. October 14-20.

<sup>11</sup> Transparency International Newsletter//1996. June и статью об этом см. в Daily Nation. 1996. May 3.

<sup>12</sup> Д. Лин (Lien, 1990a, 1990b) пишет об этих трудностях и показывает, как коррумпированный чиновник, принимающий несправедливое решение в пользу одного из претендентов, чаще всего остановит свой выбор на неэффективном подрядчике. См. также описание модели коррупции при заключении контрактов в государственном секторе: Rose-Ackerman, 1978:121–132.

мер, если «откат» легче получить на капиталовложениях и закупках производственных мощностей, чем на эффективном производственном процессе, власти предрасположены будут отдавать предпочтение капиталоемким проектам независимо от их экономической целесообразности. Одно эмпирическое исследование продемонстрировало, что чем выше уровень коррупции, тем выше и уровень государственных капиталовложений по отношению к ВВП (и тем меньше уровень общих капиталовложений и ПИИ). Наиболее коррумпированные страны расходуют сравнительно меньше на управление и обслуживание и соответственно имеют менее качественную инфраструктуру (Tanzi and Davoodi, 1997). Продажные правители отдают предпочтение капиталоемким проектам по сравнению с иными сферами государственных расходов и предпочитают государственные капиталовложения частным. Они зачастую поддерживают никому не нужные грандиозные проекты, не способствующие экономическому развитию<sup>13</sup>.

Возьмем один типичный пример – спрос на цемент. В Нигерии в 1975 г. военное правительство сделало заказ на такое количество цемента, которое составило две трети оценочных нужд всей Африки и превосходило возможности его производства во всех странах Западной Европы и Советском Союзе вместе взятых. Объявленная закупочная цена намного превосходила мировую цену цемента – как можно предположить, в нее включались и суммы различных «откатов», а грузовые компании взимали крупные неустойки за простои своих кораблей в лагосском порту. Этот цемент обошелся бюджету Нигерии в 2 млрд долл., что составило четверть бюджетных поступлений от продажи нефти в 1975 г. (Lundahl, 1997: 40). В Италии годовое потребление цемента на душу населения оказалось вдвое большим, чем в США, и втрое большим, чем в Германии или Великобритании. Обзор дел о коррупции, возбужденных в ходе операции «Чистые руки» в Италии, показывает, что многие строительные подряды имели никуда не годное экономическое обоснование,

<sup>13</sup> В исследовании программ структурных реформ системы займов в семи странах Африки делается вывод, что в большинстве случаев освоение инвестиций отличалось сомнительной эффективностью. «Бесполезные проекты, завышенная стоимость контрактов, бегство капитала и прочие сопутствующие экономические недуги во всех случаях предшествовали – и в конечном счете способствовали – бюджетному кризису. Основной целью программ реформ было исключение нежелательных капиталовложений (в особенности в госсекторе) и общее повышение эффективности расходования средств» (Faruquee and Husain 1994: 6).

базировались на завышенных ценах и не имели никаких иных целей, кроме возможности раздавать щедрые «откаты» (della Porta and Vannucci, 1997a:518–519, 523).

Для многих крупных капиталоемких проектов распределение во времени чистых выгод от коррупции может сильно отличаться от сроков получения чистых социальных выгод. И это обстоятельство определяет выбор властей предержащих. Представим себе вполне вероятный сценарий: выгода, купленная с помощью взятки, оказывается на сегодняшний день сравнительно более ощутимой, чем доходы от реализации всего проекта в будущем. По крайней мере, некоторые взятки платятся авансом, еще до того как проект начал осуществляться. И тогда даже если властители и население в равной степени пренебрегут будущим, то правители отдадут предпочтение таким проектам и такой политике, которые приносят в жертву общественную выгоду. Например, санкционируя крупный строительный проект, коррумпированный лидер страны предпочитает урвать свой куш сейчас, не думая, что впоследствии будет пожинать горькие плоды от некачественной работы строителей или чрезмерного долгового бремени.

Кроме того, продажные чиновники вполне могут оказаться в плену своего политического будущего. Ведь нет никакой гарантии, что даже руководитель государства, который в данный момент имеет все рычаги контроля над обществом, будет оставаться у власти в течение продолжительного времени. Именно продажность правителя может стать главным фактором непрочности его политического положения и причиной его отрешения от власти в будущем. И подобная неуверенность в будущем заставляет его воровать все больше и больше, что делает его положение еще более уязвимым, и так далее и так далее. В результате такой руководитель станет скорее поддерживать дорогостоящие государственные проекты, причем будет склонен отдавать предпочтение именно тем, за которые можно быстро получить свой куш и издержки по которому придется оплачивать когда-нибудь в очень отдаленном будущем. Парадоксально, но активное демократическое движение, борющееся с властью нынешнего автократического правителя, может подстегнуть рост коррупции и всплеск неэффективной и своекорыстной экономической политики, поскольку лидер волей-неволей будет реагировать на усиливающуюся угрозу его непрочному статусу. Короче говоря, коррумпированные лидеры склонны поддерживать проекты с наименьшей общественной пользой.

Незаконную прибыль можно извлекать из правительственных концессий. Правительства могут провоцировать бюджетные кризисы не только вследствие поддержки ими слишком капиталоемких проектов, но и из-за невозможности обеспечить серьезные бюджетные поступления от концессий на разработку природных ресурсов страны, например, в горнорудной, нефтяной или лесозаготовительной промышленности. Доходы, которые должны поступать в государственный бюджет, на самом деле оседают в карманах коррумпированных чиновников и частных подрядчиков. Так, правительства ряда стран выдавали концессии на вырубку леса по ценам значительно ниже рыночных. В частности, правительства Гайаны и Суринама в северной части Южной Америки, Папуа-Новой Гвинеи и Соломоновых островов в Тихом океане заключили ряд крайне невыгодных контрактов с крупными транснациональными корпорациями (Environmental Investigation Agency, 1996: 5, 9).

**Частные компании.** Теперь обратимся к логике принятия решений внешних инвесторов. Коррупция властей предрекает дополнительный элемент неопределенности в инвестиционный климат. Чиновникам может быть затруднительно давать правдоподобные обещания под будущие взятки, а государство может быть открыто к всевластию криминальных интересов, которые способны повысить издержки легального бизнеса в виде требования платы за «крышу». При отсутствии надежных механизмов проверки предпринимательской добропорядочности, таких, например, как правоохранительные институты, у коррумпированных автократов могут возникнуть трудности при убеждении инвесторов делать капиталовложения, так как тех может страшить возможная экспроприация в будущем или конфискационная система налогообложения и регулирования в настоящем. Даже если глава государства не слишком откровенно пренебрегает общественной пользой своей страны и не слишком открыто преследует своекорыстные интересы, само нахождение подобной личности на этом посту оказывает большое влияние на поведение инвесторов. Единственными инвесторами, готовыми к вложению капиталов, могут оказаться те, кто надеется на кратковременные проекты и быстрое обогащение.

Короче говоря, результатом скорее всего может стать неэффективное соотношение общественных выгод и издержек. Правительство может отдавать предпочтение проектам с краткосрочными выгодами, и только подобные проекты могут стать предметом интереса

мультинациональных компаний. Исключением являются страны, где авторитарному правительству удалось гарантировать потенциальным инвесторам поддержку и тем самым заручиться их доверием. Подобные страны могут добиться высокого уровня инвестиций и экономического роста, хотя структура инвестиций в различные секторы экономики скорее всего останется искаженной. Индонезия при президенте Сухарто, пожалуй, является примером такого рода государства, где многочисленные инвестиции, хотя и чересчур неэффективные в экономическом смысле, по крайней мере имели место. В последние годы его правления, однако, когда уже встал вопрос о преемнике, беззастенчивая алчность детей и друзей Сухарто, подстегиваемая страхом за свое будущее, стала просто непомерной (Campos and Root, 1996; Schwartz, 1994: 133–161).

Чтобы проиллюстрировать nepозволительную реакцию частных компаний на коррупцию в высших эшелонах власти, возьмем для примера концессию на лесозаготовки, полученную компанией, которая с помощью взяток «обиграла» своих конкурентов. Пусть коррупционный «рынок» настолько эффективен, что он функционирует как некая идеальная площадка конкурирующих предложений и что коррумпированный правитель более или менее озабочен общественной пользой. Предположим далее, что в результате коррупции правительство продает контролируемые им ресурсы по цене ниже рыночной<sup>14</sup>. Если коррупция не используется для того, чтобы ограничить доступ на рынок, и чиновник не имеет возможности самостоятельно определять размер концессии, более крупную взятку даст та фирма, которая в максимальной степени нуждается в получении выгоды. Но в честной конкурентной борьбе наивысшую цену заплатит наиболее эффективная компания. В данном случае только государственный бюджет несет убытки, поэтому государство должно либо ввести дополнительные налоги, либо урезать социальные программы. Честные чиновники, однако, получают искаженную информацию о стоимости концессии и могут в будущем отказать им в поддержке<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Данные о том, насколько широко распространено это явление, приводятся в Environmental Investigation Agency, 1996: 5, 8. Аналогичный результат возникает, если поставщики создают картель. Например, по оценке одного источника, в Индонезии государство теряет до 500 млн долл. в год из-за неполучения роялти от лесозаготовительных концессий вследствие политического влияния Индонезийской ассоциации производителей фанеры (Schwartz, 1994: 140).

<sup>15</sup> Аналогичная ситуация может возникнуть и в связи с государственными контрактами. Пусть даже будет выбрана наиболее компетентная компания,

В этом упрощенном примере победителю тендера все равно, в результате чего получил он концессию: в результате честной конкуренции или «управляемого» тендера. Взятки в данном случае не влияют на соотношение выгод и издержек.

Но такой крайний случай редко встречается на практике. В действительности взятки будут покрыты частично из доходов, которые в иной ситуации пошли бы в бюджет, а частично из прибылей фирмы-победителя. Если коррумпированный чиновник имеет больше рычагов власти, чем добросовестный, он (или она) сможет урвать себе куда более крупный кусок из прибылей. Вдобавок очень часто он может так структурировать сделку, чтобы максимально увеличить долю прибылей, подлежащую дележке между чиновниками и фирмой-победительницей. При таком раскладе в жертву приносится экономическая выгода, которую могло бы принести честное заключенное соглашение. Например, при заключении контракта на вырубку леса ущерб для окружающей среды или для местных жителей может игнорироваться (Environmental Investigation Agency, 1996). Так, в Индонезии широко распространена практика неэффективного использования или варварского истребления лесных ресурсов<sup>16</sup>.

Теперь представим себе компанию, которая получила долгосрочную концессию на лесозаготовки по весьма выгодной цене – даже при учете всех ее издержек, связанных с дачей взяток. Если фирма действует на международном рынке, то все ее последующие шаги должны соотноситься с положением дел на рынке древесины. И тот факт, что она приобрела концессию по заниженной цене, не должен влиять на процесс принятия производственных решений. Компания все равно будет стремиться максимизировать свои прибыли, так что плата за концессию – это учтенная издержка. Реальный же ущерб от коррупционной сделки понесет только государ-

но из-за массированного взяткодательства государство все равно окажется в убытке. Ведь в завышенную цену контракта будут неявно включены издержки в виде выплаченных взяток.

<sup>16</sup> В исследовании по Индонезии делается вывод, что «индонезийские лесные ресурсы находятся в состоянии постоянного и стремительного истощения, причем огромного масштаба». Одна из причин сложившейся ситуации заключается в том, что лесозаготовительные плантации создаются путем вырубки существующих лесных массивов вместо того, чтобы занимать истощенные земли новыми лесопосадками. Косвенно признавая проблему коррупции, это исследование делает вывод, что Индонезии требуется создать «независимую лесную инспекцию вне министерства леса с достаточными ресурсами и правоохранными полномочиями для контроля за концессионерской деятельностью» (Hamilton, 1997: 195).



ственный бюджет, но международный рынок древесины не будет поколеблен. Даже если общие расходы на приобретение концессии окажутся выше ожидаемых при честной сделке, это не должно иметь никакого экономического влияния.

Но заявление, будто взятки не оказывают никакого влияния на экономическое поведение фирмы, является слишком упрощенным, чтобы отражать реальное положение вещей. Важнейшие условия функционирования нормального бизнеса – это *надежность* и *долгосрочность*. А коррумпированный характер сделки порождает неопределенность, которая непременно скажется на стиле делового поведения частных компаний. Трудности могут возникнуть даже в том случае, если тендер выигрывает наиболее эффективная компания. Самая коррумпированность сделки может заставить компанию выбирать только краткосрочные проекты<sup>17</sup>. На то есть две причины. Во-первых, концессионер (или подрядчик) может опасаться, что положение правящего режима весьма непрочно именно в силу его продажности. А новый режим может и не поддерживать обязательства прежнего режима. Во-вторых, даже если нынешний режим остается у власти, победитель тендера рискует стать жертвой произвольного изменения правил игры и дополнительных расходов уже после того, как все обязательства по капиталовложениям выполнены.

Победитель также может быть озабочен тем, что правящий режим допустит на этот рынок конкурентов или что заключенный контракт может быть расторгнут по политическим соображениям или из банальной алчности<sup>18</sup>. Единожды дав взятку, компания подвергает себя

<sup>17</sup> Примеры краткосрочных проектов при получении за взятки лесозаготовительных концессий в Малайзии см. в Vincent and Binkley, 1992. Сообщалось, в частности, что одна малайзийская компания, действующая в Гайане, вырубала лес вдвое быстрее, чем это было предусмотрено ее концессией (Environmental Investigation Agency, 1996: 28). Р. Дикон (Deacon, 1994: 415) приводит в пример исследования, показывающие, что гарантии политической стабильности режима негативно влияют на темпы вырубки лесов. Он указывает на конкретные случаи, свидетельствующие о том, что при ненадлежащей защите прав собственности вырубка леса производится гораздо быстрее. Разумеется, коррупция лишь отчасти объясняет причины ориентации компаний на краткосрочные проекты. Дикон показывает, что темпы вырубки лесов связаны с политическими изменениями, отражающими нестабильность положения собственника, но предлагаемые в рамках его модели аргументы представляются шаткими.

<sup>18</sup> Например, в Малайзии компании, участвовавшие в приватизации предприятий электроэнергетики и телекоммуникаций, жаловались, что правительство задним числом добавляло к списку участников конкурса все новых и новых

риску стать объектом вымогательства в будущем. По этой причине компания, приобретшая концессию на лесозаготовки, скорее всего будет стремиться к вырубке леса более высокими темпами, чем при заключении честного контракта в более благополучных странах. Как любой инвестор, действующий в высокорискованной среде, такая компания едва ли станет делать инвестиции в недвижимый капитал, который труднее вывести из страны при внезапно изменившихся условиях. Например, один из способов обезопасить свои капиталовложения в электроэнергетику – построить плавучую электростанцию на барже. Подобные электростанции сооружались в ряде развивающихся стран с целью свести до минимума потери в случае возникновения необходимости быстро свернуть бизнес<sup>19</sup>. Короче говоря, решения о расчете как производственного графика, так и затрат на организацию производства могут приниматься с учетом особых рисков, присущих коррумпированной системе.

Кроме того, коррупция редко ограничивается единовременной выплатой «вознаграждения» высокопоставленным государственным чиновникам. Напротив, победителем незаконного тендера скорее становится компания, в большей степени, чем конкуренты, готовая к продолжению коррумпированных отношений с чиновничьим аппаратом для защиты своих интересов. Например, если лесозаготовительная концессия включает роялти за каждую рубку, и размер роялти зависит от типа древесины, то компания-концессионер может платить взятки инспекторам за искажение отчетности о рубке древесных пород. Взятки могут также выплачиваться за возможность рубить большее количество деревьев, чем это предусмотрено условиями концессии<sup>20</sup>. В случае же строительного контракта взяткодатель предусматривает выплаты строительным инспекторам, которые должны закрывать глаза на нарушение принятых в данной стране стандартов безопасности в строительстве. Вообще же надежда на долгосрочные тесные «отношения» может

претендентов с «нужными связями» в высших эшелонах власти. См. Kieran Cooke, *Malaysian Privatisation Loses Allure*//*Financial Times*. 1995. October 13.

<sup>19</sup> См. William M. Bulkeley. *Energy: More Power Plants Are Floating Off Developing Nations*//*Wall Street Journal*. 1996. May 22.

<sup>20</sup> Многочисленные примеры приводятся в Environmental Investigation Agency, 1996. В Индонезии защитники окружающей среды утверждают, что принятые в стране нормы лесовырубки постоянно нарушались при президенте Сухарто отчасти из-за влияния его ближайшего сподвижника, тесно связанного с национальной Ассоциацией производителей фанеры (Schwartz, 1994: 140).

стать важнейшим стимулом для заключения сделок именно и по преимуществу с коррумпированными компаниями. Аналогичным образом коррумпированная компания может прибегать к задержкам в выплате обещанного «вознаграждения» как способу получения гарантий в том, что государственные чиновники будут действовать в «нужном» направлении. Так, компания может заключить контракт на поставку цемента дорожно-строительному управлению, но взятку выплатить только по факту поступления на ее счет средств от государственного заказчика. Очень часто подобные схемы реализуются в виде контрактов за консультационные услуги, когда выплата вознаграждения за «услуги» привязывается к получению фондов, выделенных на выполнение основного контракта.

### **Приватизация**

Приватизация может снизить уровень коррупции путем вывода определенных активов из-под государственного контроля и перевода практики принятия произвольных решений чиновников в процесс выбора, стимулируемого рыночными механизмами. Однако и перевод активов в частное владение также чреват лазейками для коррупции. Многие мотивы коррупции сопоставимы с теми, которые возникают в процессе распределения контрактов и концессий. Вместо того чтобы давать взятки государственной компании для получения контракта и режима наибольшего благоприятствования, участники приватизационного тендера на приобретение государственной компании могут давать взятки работникам государственного органа, ответственного за проведение приватизации, или высокопоставленным членам правительства. За взятки можно купить возможность быть включенным в список участников, допущенных к приватизационному аукциону. Фирма может также платить взятки, чтобы сузить круг возможных претендентов. Однако в процессе приватизации существуют и иные, специфические, стимулы коррупции. В данном случае представляются чрезвычайно важными три фактора.

Во-первых, когда приватизируются крупные государственные предприятия, может так случиться, что нет никаких надежных способов оценить их реальные активы, а налоговый и регулирующий режимы, которые будут действовать уже после приватизации, могут оказаться не очень четкими. Неопределенность самого процесса создает возможность оказывать предпочтение коррумпированным инсайдерам, за взятки заранее передавая им информацию, недоступную широкой публике, или при проведении конкурса выказывая

«особое отношение» коррумпированным компаниям. Даже процесс оценки активов может стать предметом коррупционной сделки с участием сговорчивых претендентов или внешних оценщиков, имеющих тесные связи с мультинациональными компаниями, стремящимися прибрать к рукам выставленные на конкурс активы<sup>21</sup>. В крайних случаях вообще никакой оценки не происходит, и конкурс не проводится, а приватизируемая компания просто передается в руки тем, кто имеет нужные политические связи. «От продаж по неразглашаемой цене иногда выигрывали сомнительные покупатели, такие как функционеры партии власти или подобные им лица, не имеющие никакого опыта в бизнесе» (Nellis and Kikeri, 1989: 668).

В Бразилии, когда стало известно, что союзник президента Фернандо Кольора ди Мельо собрался приобрести приватизируемую государственную компанию, другие участники тендера тут же сняли свои заявки (Manzetti and Blake, 1996). Кольор, используя рыночные реформы, попытался создать собственную финансовую империю (Manzetti, 1999). В Греции некую итальянскую компанию обвинили в даче взяток премьер-министру, чтобы создать для себя режим благоприятствования при приватизации цементной компании (Savona and Mezanotte, 1997:107). Аналогичные случаи зафиксированы в Аргентине, Перу, Заире, Кот-д'Ивуаре, Таиланде и Словакии и др. странах (Manzetti, 1999; Pasuk and Sungsidh, 1994; Van de Walle, 1989).

Слабая законодательная база, порождающая конфликт интересов, облегчает инсайдерские сделки. В Аргентине группа чиновников, вырабатывавших условия конкурса приватизации шоссейных дорог, оказалась в числе совладельцев частных компаний, приобретших эти магистрали (Manzetti, 1999). В Венесуэле американская консалтинговая фирма организовала приватизационный конкурс, на который была выставлена государственная авиакомпания, несмотря на свои тесные связи с испанской авиакомпанией «Iberia» (Manzetti and Blake, 1996). Впоследствии «Iberia» участвовала в оценке стоимости компании несмотря на то, что сама была участником тендера, который в конечном итоге и выиграла (Celarier, 1996:65). По свидетельству генерального прокурора России, процесс приватизации в этой стране был дискредитирован вследствие тайного сговора банков, которые одновременно были организаторами и победителями приватизационных аукционов<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> См. Antonia Sharpe. CVRD Sale Shows Limits of World Bank Adviser Rules// Financial Times. 1995. December 18.

<sup>22</sup> Russian Privatisation Faces Crime Probe//Financial Times. 1996. February 6. См. также Celarier, 1996: 66.

Во-вторых, коррумпированные чиновники могут предоставлять общественности информацию, свидетельствующую о слабости той или иной компании, в то же самое время предоставляя привилегированным инсайдерам данные о реальном положении дел в этой компании. В подобном случае инсайдеры выставляют наибольшую ценовую заявку на тендер, который со стороны выглядит открытым и честным конкурсом. Аналогичным образом коррумпированные претенденты могут получить у продажных органов надзора гарантии в том, что победа в тендере не достанется чужаку. Некоторые оценки, проведенные уже после состоявшихся приватизационных аукционов, показали, насколько выгодной оказалась победа в приватизационном конкурсе для недавно возникших частных компаний, с лихвой компенсировавших свои затраты. Подобные случаи наблюдатели зафиксировали в Китае и Эквадоре. В Венесуэле активы крупного банка были занижены министром национальных инвестиций, обвиненном затем в получении взятки (Manzetti and Blake, 1996).

В-третьих, реальная стоимость приватизированной компании может оказаться многократно выше, если она сохраняет монопольное положение на рынке, которое она занимала в качестве государственной. С точки зрения любого экономиста, сам факт сохранения монопольной прибыли свидетельствует о незаконности проведенной приватизации. И государство, испытывающее дефицит бюджетных средств, и участники приватизационного тендера заинтересованы в гарантии монопольной власти на рынке. Поэтому конфликт между максимизацией доходов и рыночной конкуренцией возникает при любых приватизационных сделках. Если же, однако, государство поддерживает принципы свободной конкуренции только на словах, оно просто не может открыто выступать за сохранение монополий на рынке. Но тогда этой цели могут достичь грязные сделки, хотя при этом дивиденды будут идти в карманы частных лиц, а не в государственную казну. Луиджи Манцетти указывает, что в Латинской Америке многочисленные приватизационные конкурсы привели к повышению, а не снижению монополизации рынка (*market concentration*) (Manzetti, 1999). Он утверждает, что приватизации телефонной компании в Аргентине и электрической компании в Чили проводились таким образом, что в итоге компании-победители тендеров смогли обеспечить себе монопольные прибыли. Надзор же регулирующих органов оказался малоэффективным. Но подобные сделки вовсе не неизбежны. Представляется, что приватизация телекоммуникационной сферы в Чили и электроэнергетики в Аргентине стимулиро-

вала рыночную конкуренцию и ограничила рост монопольных прибылей (Manzetti, 1997).

Не отмечая конкретных признаков коррупции, Джон Неллис и Сунита Кикери (1989: 668) приводят целый список примеров особых выгод, получаемых компаниями:

«В одной африканской стране... недавно созданная частная табачная компания получила гигантскую поддержку в виде конфискационных налогов, которыми обложили ее конкурентов, и монополии на импорт. 11-летний контракт на монопольную продажу кока-колы получила приватизированная компания-дистрибьютор, в то время как на ее конкурентов – национальные фирмы-производители прохладительных напитков – были наложены ограничения. В другой стране существенные льготы были предоставлены отданному в лизинг (и таким образом частично приватизированному) сталелитейному заводу».

Даже если процесс приватизации сопровождается коррупцией, в конечном результате все равно возникает конкурентоспособная частная фирма, вынужденная подчиняться рыночной дисциплине. Но перевод компании в частный сектор вовсе не гарантирует такого исхода. Во-первых, фирма, особенно в известной степени сохранившая свое монопольное положение на рынке, скорее всего будет поддерживать и тесные отношения с государством. В конце концов, за пределами бывших социалистических стран большинство государственных предприятий действуют в тех отраслях, где им обеспечена существенная экономия ресурсов, и в областях, имеющих особую важность для национальных интересов, например в коммунальной сфере или на транспорте (Yotopoulos, 1989:698). Взятничество может стать просто подменой своекорыстного поведения, процветавшего при нахождении данного предприятия или отрасли в государственной собственности.

Во-вторых, очень часто государство продает лишь часть своих активов. И, как правило, оставляет за собой контроль над приватизированным предприятием, по крайней мере в первые годы. Подобные гибриды могут быть особенно уязвимы для грязного инсайдерского сговора (Kaufmann and Siegelbaum, 1997:442). Частные ак-

ционеры компании, частично принадлежащей государству, при попустительстве чиновников могут попытаться списать убытки на счет государства. В Италии, например, подобную операцию «переброски» убытков произвела химическая компания, находящаяся в совместной государственной и частной собственности. Можно предположить, что при создании этой компании взятки давались и за оказание привилегий частным акционерам и за завышенную оценку тех же самых активов, когда совместное предприятие было ликвидировано, а компания ренационализирована (Colazingari and Rose-Askerman, 1998).

Коррупционный фактор при проведении приватизации может привести к тому, что наиболее эффективный претендент проиграет коррумпированному инсайдеру. Но даже если в тендере побеждает эффективная компания, то вследствие его «грязного» характера государство от такой приватизации все равно получает сущие крохи, что, в свою очередь, приводит к росту налогов и сокращению государственных расходов.

## **Выводы**

Коррупция в высших эшелонах власти может порождать серьезные дефекты в способах функционирования государства и общества. Государство платит слишком высокую цену за крупномасштабные госзаказы и получает слишком мало от приватизации и от предоставления концессий. Продажные чиновники способствуют принятию неправильных политических решений ради извлечения личной материальной выгоды, и ценой их поведения является неэффективный и несправедливый экономический курс, проводимый государством. Правительство предлагает слишком много ненужных проектов и тратит слишком много на даже в целом нужные проекты. Коррупция снижает уровень доходов от приватизации и предоставленных концессий. Фирмы, сохраняющие монопольную власть на рынке благодаря взяткам и фаворитизму, подрывают экономические выгоды от передачи государственных фирм в руки частных собственников.

## **4. Снижать стимулы — повышать издержки**

Наличие стимулов для коррупции обусловлено тем, что государственные чиновники обладают полномочиями распределять дефицитные льготы и навязывать обременительные издержки. Поскольку дефицит лежит в основе всех коррумпированных сделок, можно выстроить программу борьбы с мздоимством, используя выводы, почерпнутые из анализа на уровне макроэкономики. В гл. 4 и 5 особое внимание уделено реформам, изменяющим систему стимулов, что позволяет резко снизить выгоды и повысить издержки должностных злоупотреблений. Прежде всего рассмотрим:

- сокращение государственных программ,
- приватизацию,
- реформу государственных программ,
- административную реформу,
- сдерживающий эффект антикоррупционного законодательства,
- реорганизацию системы государственных заказов.

### **Сокращение государственных программ**

Наиболее прямой путь ограничить коррупцию — отказ от программ, чреватых коррупцией. Если государство не имеет полномочий контролировать экспорт и лицензировать предпринимательскую деятельность, каналы взяточничества перекрываются. С ликвидацией программы государственных субсидий исчезает и практика взяточничества, порожденная этой программой. При отмене ценового контроля рыночные цены тотчас отразят стоимость дефицитных товаров. В целом реформы, направленные на повышение конкуренции в экономике, способствуют снижению коррупционных стимулов (Ades and Di Tella, 1995, 1997b: 514).

Некоторые государственные программы оказываются столь неэффективными, что по сути дела становятся просто механизмом для мздоимства государственных чиновников. Структуры, не пресекающие безграничный произвол чиновников, в наибольшей степени являются благодатной почвой для «откатов», особенно в тех случаях, когда у частных лиц и компаний просто нет иного выбора. При этом отказ от той или иной программы порой приносит больше пользы, нежели попытки проведения точечных реформ. Например, практика выдачи лицензий и разрешений, необходимых для того, чтобы начать и продолжать новый бизнес, может не иметь никаких



разумных оснований с точки зрения экономического курса конкретного правительства. Исследования, проведенные в Африке, Латинской Америке и Восточной Европе, показывают, что именно это и происходит во многих странах и что такие программы зачастую оказываются коррупциогенными (Bigsten and Moene, 1996; Kaufmann, 1997; Stone, Levy and Paredes, 1992). Отмена одних регулирующих положений и упрощение и прояснение других представляется разумным политическим выбором.

Программы субсидий также потенциально чреваты коррупцией. Если и взяточники, и взятодатели получают выгоду от продажной системы, то факт коррупции будет трудно установить, и тогда упразднение самой программы станет наиболее эффективным решением проблемы. Например, аргентинская программа стимулирования экономического развития отсталых регионов с помощью экспортных субсидий оказалась очень неэффективной из-за мошенничества и коррупции. Определенный товар «мог быть несколько раз экспортирован через южные порты», а в субсидируемых регионах строились «псевдофабрики», которые создавали видимость переработки производимой в других местах продукции. В исследовании, финансированном Всемирным банком, сделан вывод, что программа оказалась крайне неэффективной и около 25% субсидий были расхищены путем мошенничества (Nogues, 1989: 25–27). Представляется, что данную правительственную программу следовало просто упразднить.

Еще один способ избавления от коррупции – легализация деятельности, ранее считавшейся незаконной. Очень часто нелегальный производитель того или иного товара вынужден откупаться от полиции, чтобы иметь возможность продолжать свой бизнес. В этом случае власти должны задать себе вопрос, так ли уж велики выгоды от борьбы с подобным производством по сравнению с издержками. Например, после недолгого эксперимента с сухим законом в Соединенных Штатах была отменена восемнадцатая поправка к Конституции, которая запрещала производство и продажу «опьяняющих алкогольных напитков». Время ее действия с 1919 по 1933 гг. стало периодом расцвета подпольного производства и продажи алкоголя, равно как и бурного роста коррупции, затронувшей многих работников правоохранительной системы. Идущие во всем мире дебаты относительно легализации наркотиков затрагивают и вопрос о возможности регулирования наркобизнеса с помощью уголовного законодательства в условиях, когда правоохранительные структуры оказываются уязвимыми перед коррупцией. Азартные

игры, ранее запрещенные во многих американских штатах и округах, также стали важным поводом подкупа полиции. Тогда в ряде штатов решили легализовать игорный бизнес – пускай и под жестким контролем со стороны администраций штатов и даже в ряде случаев при условии передачи игорных заведений в государственную собственность.

Иногда искоренение одних стимулов коррупции может вызвать возникновение других. Если вы отмените девять из десяти лицензий, необходимых для регистрации частной фирмы, то чиновник за выдачу одной оставшейся будет требовать немыслимой взятки. Даже если вы убрали все препоны для частных компаний, у менеджеров может возникнуть искушение платить местной полиции за «наезды» на конкурентов. Дерегулирование в одной области может привести к росту коррупции в других областях. Это особенно ярко проявляется в тех случаях, когда прибыльный бизнес должен пройти через частокол «проверок». Например, успешная кампания Управления международного развития США по снижению коррупции при транспортировке сельскохозяйственных продуктов в одной африканской стране привела к росту коррупции в соседних странах на том же самом транспортном маршруте. Акция предполагала сокращение числа блокпостов, выставленных полицией и таможенниками на пути перевозки лука в Нигере и по сути превратившихся в пункты по сбору взяток. К сожалению, это лишь привело к росту «откатов» и налогов в Кот-д'Ивуаре, по мере того как караваны с луком достигали пункта назначения – продуктовых рынков в Абиджане (Rogers and Iddal, 1996). Подобные примеры высвечивают важность системного подхода к проблеме, который, по-видимому, должен включать в себя и оценку возможных последствий от принятых мер в ближнем зарубежье.

Хотя отказ от коррупциогенных проектов и может ослабить стимулы для взяток, стратегическая программа, нацеленная на уменьшение численности правительственной бюрократии, не обязательно приведет к общему снижению уровня коррупции в стране (Rose-Askerman, 1996a). Не будем забывать, что питательной средой для коррупции является дефицит, и не будем упускать из виду, что сокращение государственных расходов может порождать дефицит из-за урезания расходных программ или резкого сокращения бюджетов этих программ без соответствующего изменения их прежних функций и программ. В результате будет иметь место всплеск коррупции (Chhibber, 1996: 127).

Отказ от социальных программ устраняет стимулы для коррупции, которой сопровождалась их реализация, но простое сокращение бюджетных расходов при сохранение этих коррупциогенных программ отнюдь не приводит к аналогичным результатам. Например, предположим, что субсидии в сфере высшего образования ранее были доступны всем студентам, успешно сдавшим вступительные экзамены, но теперь стипендии получает только половина счастливицов. Дефицит, порожденный сокращением субсидий, создает коррупционные стимулы буквально на пустом месте. И чтобы сохранить честную процедуру сдачи экзаменов, единственно верным с точки зрения борьбы с коррупцией решением может стать повышение проходного балла, чтобы даже урезанная программа субсидий для студентов не исказила своей изначально благой цели. Иные же пути снижения спроса, такие как усложнение правил приема заявлений от абитуриентов, длинные очереди, вынужденные урезания ассигнований, способны лишь подстегнуть коррупцию.

При сокращении государственных расходов подрядчики, живущие за счет государственных заказов, могут понести убытки – в особенности это касается компаний с настолько узкой специализацией, что они не способны провести в новых экономических условиях быструю профессиональную переориентацию. В эту категорию, как правило, попадают подрядчики военных заказов. Транснациональные компании в меньшей степени подвержены риску, во-первых, благодаря тому, что они выпускают значительно более диверсифицированную продукцию, а во-вторых, благодаря тому, что они могут найти рынки сбыта в других странах. Компании же, которым трудно осуществить быструю конверсию производства, могут давать взятки с целью урвать себе кусок скукожившегося пирога в государственном секторе. Общий объем взяток может уменьшиться, но «тарифы» взяток за конкретные проекты при этом возрастают. Если же правительство привыкло иметь дело с одним подрядчиком, то все равно взятки могут служить инструментом для взвинчивания цен, завышения стоимости материалов или для снижения собственных издержек за счет снижения качества работ.

Аналогичным образом, предположим, что бюджетные сокращения ополовинивают бюджет регулирующего ведомства, оставляя за ним все прежние функции и задачи. Во-первых, рассмотрим ситуацию, когда закон разрешает компаниям нормально функционировать до тех пор, пока государство не обнаружит у них какое-либо нарушение закона. В этом случае мало кто из менеджеров станет

жаловаться по поводу бюджетных сокращений в регулирующем органе: ведь в такой ситуации будут отменены всяческие инспекции и проверочные комиссии, а для бизнеса это – явное благо. Тем не менее менеджер все равно будет иметь стимул для дачи взятки инспекторам, но это будет происходить намного реже, поскольку и инспекции будут реже наведываться на предприятие.

Во-вторых, предположим, что закон обязывает компанию получить лицензию. Тогда любое сокращение бюджета государственного органа без перемены его компетенции и полномочий повышает коррупциогенные стимулы. Компании и частные лица будут вынуждены давать «на лапу», чтобы расположить к себе регулирующие инстанции или чтобы оказаться в начале длинной очереди в нужную дверь. Но взятки, ускоряющие прохождение этой очереди для одних, тормозят продвижение других, а это в свою очередь может увеличить число потенциальных взяткодателей, и так далее, и так далее, – словом, в итоге возникает порочный круг (Rose-Ackerman, 1978:85–108). Как и в случае с сокращением ассигнований для программ субсидий, снижение регулирующих функций государства может привести к усилению, а не ослаблению коррупции, если только полномочия регулирующих органов не будут пересмотрены с учетом уменьшения их бюджета.

Короче говоря, сокращение расходов и программ регулирования может стать действенной стратегией, нацеленной на снижение коррупции. Тем не менее политики, принимающие решения, должны обязательно проследить, чтобы практика «откатов» не всплыла где-то в другом месте. Кроме того, уменьшение в абсолютных цифрах государственного бюджета может вызвать дефицит государственных льгот. Тогда уровень коррупции возрастет из-за того, что потенциальные получатели льгот начнут конкурентную борьбу за доступ к ним. Сокращение расходов, сопровождаемое увеличением числа регулирующих документов, может попросту сместить место локализации коррупции. Для той или иной страны вовсе недостаточно привести макроэкономические показатели в соответствие с директивами МВФ. Правительства должны озаботиться продуманной базисной структурой (*underlying structure*) принимаемых государственных программ, а не только численностью армии чиновников.

### **Внедрение надежного процесса приватизации**

Как было показано в гл. 3, приватизация одновременно является и антикоррупционной реформой, и новым потенциальным источни-

ком грязных доходов. Хотя приватизация предпочтительна в широком спектре ситуаций, реформаторы должны тщательно продумать этот процесс, чтобы минимизировать остающиеся возможности извлечения теневых доходов. Переход к частной собственности должен сопровождаться самыми широкими возможностями для участия в приватизационных конкурсах, а не предпочтением консорциумов с крепкими связями в местной политической элите, должен быть прозрачным и максимально публичным, особенно в том, что касается оценки подлежащих приватизации активов<sup>1</sup>. Когда же инсайдерская сделка кажется неизбежной, приватизация скорее всего не достигнет поставленных целей, поскольку государственную компанию контролировать гораздо легче, чем частную. Однако иногда передача активов может оказаться желательной даже инсайдеру, если он хорошо защищен от политического давления, которое мешает эффективному функционированию бизнеса.

Если же приватизированные предприятия сохраняют за собой монопольное положение на рынке, то должны быть созданы новые регулирующие органы, обладающие иммунитетом против нежелательного политического влияния. Очень важно еще до начала тендера выработать базовые регулирующие правила. Развивающиеся и переходные экономики с недавно приватизированным жилищно-коммунальным сектором должны создавать сильные аполитичные органы, действующие прозрачно и открыто (Tenenbaum, 1996). Они снизят уровень неопределенности, связанный с ходом приватизационных аукционов, и лишат будущего победителя тендера возможности манипулировать процессом последующего создания регулирующих инстанций (Manzetti, 1997; Nellis and Kikeri, 1989: 670).

<sup>1</sup> Kaufmann and Siegelbaum, 1997; Manzetti, 1999; Nellis and Kikeri, 1989:669. Какие издержки может понести страна, где отсутствует прозрачность, видно на примере приватизации в Бразилии, который привел в своей речи представитель банка «Чейз Манхеттен». Он порекомендовал иностранным инвесторам обращаться за консультациями к их местным партнерам, так как государственные ведомства предоставляли очень мало информации. По его словам, «инвесторы, как правило, получают пакет ценовых предложений... за 30–45 дней, а иногда даже за 15 дней до продажи компании. При этом информация фрагментарна и не всегда достоверна... Не ожидайте слишком большой степени добросовестного поведения продавца. Не думайте, что приватизируемая компания покажет вам всю свою бухгалтерию и все свои балансы. Вам дается минимум данных и минимум гарантий. Если позже возникнут какие-то сюрпризы – это уже ваша проблема». Цит. по Rosemary Werrett. Brazil: Privatization Program Throws New Curves at Foreign Investors// Development Business. 1996. January 16.

Регулирующие модели развитых стран не могут быть механически перенесены в страны, где бюрократические структуры развиты недостаточно и где существует повышенный риск коррупции и захвата со стороны подконтрольных государству компаний. Новые институты должны создаваться с учетом этого важнейшего фактора. Произвол (*discretion*) чиновников в принятии решений следует ограничить и контролировать вышестоящими органами власти. Новые регулирующие ведомства надо вооружить сравнительно простыми, ясными и легко применимыми на практике директивами.

Анализ конкретных случаев регулирования индустрии телекоммуникаций в шести различных странах демонстрирует необходимость ограничения произвола чиновников, стабильной правовой среды и прозрачных правоохранительных институтов (Levy and Spiller, 1996). Авторы делают вывод, что независимая судебная власть — необходимое условие для эффективного регулирования в приватизированных отраслях. Но даже независимая судебная система окажется неэффективной, если политическая система не сумеет создать юридических ограничений. В отсутствие же хотя бы одного из этих двух условий приватизация может принести обществу скудные плоды. В такой ситуации в конкурсе на государственные компании захотят принять участие лишь частные фирмы, имеющие тайные коррумпированные связи с политической верхушкой. В результате государственные компании окажутся проданы по явно заниженной цене, а в будущем будут пользоваться режимом чрезмерного благоприятствования.

Наконец, если честная процедура приватизации все же возможна, влиятельная и компетентная национальная бюрократия определит, нужны ли стране простые правила игры. На Ямайке, например, существует авторитетная независимая судебная система, но ее слабые административные возможности вынуждают прибегать к использованию простых правил (там же: 7–9). Разумеется, при этом имеет место известная произвольность решений. Поэтому сотрудники регулирующих органов должны быть ограждены от непереносимого влияния со стороны абсолютно прозрачным процессом назначения на должности, мерами по предупреждению конфликта интересов и гарантиями несменяемости в должности в течение определенного срока, которые и обеспечивают их защиту от политического давления извне.

Некоторые аналитики рекомендуют создать единое ведомство с широкими полномочиями для целого ряда регулируемых отраслей —

как для экономии финансовых ресурсов и специалистов, так и для ограничения неприемлемого политического вмешательства в его деятельность. В государстве, где власть хотя бы в некоторой степени подотчетна обществу, такое ведомство с широкими полномочиями будет пользоваться весьма высоким авторитетом, так что и издержки неприемлемого политического вмешательства в его деятельность будут также очень высоки (Smith and Shin, 1995: 7). При этом система регулирования может быть организована таким образом, чтобы сами потребители были заинтересованы в существовании эффективных регулирующих органов. Например, в Новой Зеландии и в Великобритании регулирующие ведомства в сфере телекоммуникаций создали практику, когда потребители имеют возможность получать материальную компенсацию, если компании не выполняют свои четко сформулированные обязательства перед ними (там же: 8). Подобный контроль над бюрократией чрезвычайно важен, так как даже выполнение простых задач регулирования может быть поражено вирусом коррупции.

Честность процесса приватизации является проблемой особой важности в странах с переходной экономикой – в Восточной Европе и в бывшем Советском Союзе. В этих странах крупные блоки национального достояния уже были приватизированы. Для пресечения коррупции как в процессе продажи госсобственности, так и в настоящее время, требуется озаботиться прежде всего созданием прозрачной и надежной правовой среды. Во многих странах этого не произошло, и результаты оказались вполне предсказуемыми (Rose-Ackerman, 1994; Shelley, 1994). Хотя в недавнем исследовании утверждается, что приватизация в странах Восточной Европы и в республиках бывшего Советского Союза в целом имела благоприятный результат, авторы указывают на ряд серьезных изъянов в правовых системах этих стран (Kaufmann and Siegelbaum, 1997). По их мнению, массовая ваучерная приватизация и ликвидация представляются в наименьшей степени подверженными коррупции, в то время как акционирование предприятий менеджментом и трудовыми коллективами и спонтанная приватизация как раз в наибольшей степени благоприятствуют коррупции вследствие медленного темпа приватизационного процесса, чрезмерного произвола при принятии решений и отсутствия прозрачности. Первичные публичные предложения, тендеры и льготные продажи (trade sales) являются промежуточными вариантами, когда медленный темп приватизационного процесса компенсируется его прозрачностью и при-

ходом на предприятие независимой администрации. В странах, где уже реализуются крупномасштабные программы приватизации, темпы их проведения следует поставить в зависимость от таких стратегически важных целей, как четкая правовая база и открытость процесса приватизации национального богатства, который должен восприниматься населением как вполне легитимный.

### **Реформы государственных программ**

Многие государственные программы регулирования и бюджетных расходов вполне оправданны, и их требуется реформировать, а не отменять. Коррупцию в области налогообложения невозможно одолеть путем отказа от сбора налогов; другие же программы являются реакцией на сбой в функционировании рынка и неудовлетворенный спрос граждан на государственные услуги и социальную справедливость. Одним из возможных решений может стать прояснение и коррекция существующего законодательства, необходимого для противодействия чиновничьему своеволию и для упрощения надзора. Правила можно упростить и прояснить с помощью публичных разъяснений. Власть должна отдавать предпочтение простым и не требующим толкований законам в области налогообложения, государственных расходов и регулирования.

**Бюджетные поступления.** Налоговая реформа часто направлена на упрощение налоговой системы и взимания налогов с базы, которую трудно скрыть или занижить. Налоги на предпринимательскую деятельность можно устанавливать вне зависимости от реальной прибыльности компании. Снижения коррупции и числа случаев уклонения от налогов можно добиться даже тогда, когда налогоплательщики имеют склонность к обману государства. Например, в Мексике был введен альтернативный минимальный налог (2%) на реальный размер активов компании. Компания платит максимальную ставку этого налога и, помимо этого, корпоративный налог. Малые компании платят единый (lump-size) налог с каждого работника, а средние компании – налог с оборота. Все эти реформы способствовали росту дополнительных бюджетных поступлений за счет снижения числа налоговых уклонистов и уровня коррупции. Некоторые компании жаловались на предвзятое отношение, однако позиция налоговых органов получила поддержку в суде (Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 311–312).

Однако подобные реформы вряд ли могут быть самодостаточными, если налоговики не имеют стимулов для эффективной рабо-



ты и если налоговые недоимки остаются ненаказуемыми. Так, упрощение налогового законодательства на Филиппинах вроде бы принесло не много пользы, поскольку налоговые реформы не были подкреплены мерами по стимулированию как налогоплательщиков, так и налоговсборщиков (там же: 410).

В процессе реформирования мексиканской таможенной службы число инстанций при прохождении таможенного досмотра в международном аэропорту Мехико было сокращено с 16 до 3. Целью совершенствования системы было сокращение времени проволочек в работе и персонала. Оставшимся же в штате чиновникам значительно повысили зарплату, а система контроля была сделана более прозрачной и действенной<sup>2</sup>. Хотя весь прошлый опыт Мексики свидетельствует о том, как непросто сохранить завоеванные приобретения (Morris, 1991: 91), один государственный чиновник заявил, что в результате этих реформ таможенные сборы существенно возросли<sup>3</sup>, а компании-плательщики признали, что проволочки, коррупция и воровство на таможне снизились.

Успешные реформы системы взимания бюджетных поступлений должны приводить к снижению номинальных тарифов и налогов. А это в свою очередь позволяет вырваться из порочного круга, когда высокие тарифные ставки приводят к уклонению от их уплаты, а уклонение приводит к еще большему повышению ставок и к еще более массовому уклонению. Классический пример подобной ситуации дает исследование, проведенное в Индии. Несмотря на повышение тарифов общие поступления в бюджет снижались вследствие роста коррупции и ухода бизнеса в «тень». В таких случаях единственно возможным выходом из тупика является коренная реформа налоговой системы. Простого повышения жалования налоговым чиновникам и ужесточения мер контроля за их деятельностью в данной ситуации явно не достаточно (Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 101–102).

**Регулирование и предоставление публичных услуг.** Экономисты давно рекомендуют проводить реформы регулирующих органов, направленные на ограничение произвола в действиях чиновников этих ведомств. Например, в области экологического регулирования

<sup>2</sup> Dick, 1992: 24-27; Airport Customs Harnesses 3 Billion Mexican Pesos Per Year// El Economista. 1992. February 13.

<sup>3</sup> Mexico Fine-Tuning Customs Area Ahead of NAFTA//Reuters News Service. 1993. February 24.

они поддерживают основанные на рыночных принципах схемы, такие как взимание платежей за вредность производства (effluent charges) и продажу разрешений на производственную деятельность. Они также предлагают ввести плату за предоставление дефицитных государственных услуг. Подобные реформы зачастую имеют еще то дополнительное преимущество, что они помогают снизить коррупционные стимулы, заменяя взятки легальными выплатами. Продажа прав на пользование водой и пастбищными землями, возможность покупать право на загрязнение окружающей среды, а также продажа экспортных и импортных лицензий может, с одной стороны, повысить эффективность работы государственных ведомств, а с другой – ослабить коррупцию.

С очередями можно бороться посредством системы дифференцированных вознаграждений, основанной на стремлении претендента ускорить процесс (Lui, 1985). Паспортное управление США, например, предоставляет ускоренные услуги за дополнительную плату<sup>4</sup>. Опросы среди частных лиц и компаний в Пакистане и Индии показали, что в условиях широкого распространения коррупции малые предприятия и беднейшие слои населения готовы легально платить за улучшение системы публичных услуг (Paul, 1995; Rose-Ackerman and Stone, 1998). Во всех этих схемах услуги предоставляются именно тем, кто в них безусловно нуждается, и в таких случаях плата представляет собой легальное вознаграждение, а не взятку.

Должным образом продуманные стимулирующие схемы могут стать основой не дерегулирования, а реформы регулирующих функций государства в целях повышения рентабельности и эффективности работы соответствующих ведомств. Использование децентрализованных механизмов стимулирования в области регулирования отличается как от простого бездействия, так и от рабской преданности интересам бизнеса. В таких областях, как загрязнение воды и воздуха, проведение рыночных тестов и достижение эффективности, подразумевают как раз регулирование, а не дерегулирование. Использование финансовых стимулов может обеспечить более высокий уровень чистоты производства, чем при работе по команде и в условиях жесткого контроля. Подобные схемы будут способствовать проведению подлинных реформ, а не вседозволенности компаний, чья производственная деятельность находится под надзором государства. В результате эти схемы могут подвергаться критике со сторо-

<sup>4</sup> См. [http://www.travel.state.gov/passport\\_expedite.html](http://www.travel.state.gov/passport_expedite.html).

ны компаний, восхваляющих достоинства рынка в иных ситуациях. Эффективное регулирование предполагает учет как затрат, так и извлекаемой выгоды, но не смягчение регулирования (Ackerman and Stewart, 1988; Lave, 1981; Schultze, 1977).

В коррумпированных системах рыночные реформы могут привести к вытеснению взяток легальным вознаграждением. К сожалению, регулируемые компании могут возражать против реформ, которые в менее коррумпированных странах рассматриваются как способ снижения издержек. Так, в Мексике частные компании в целом приветствовали предложение внедрить стимулирующие схемы вместо командно-контрольного регулирования производств, загрязняющих окружающую среду. Как заметил один аналитик, «получившая, как считается, широкое распространение коррупция среди чиновников природоохранных ведомств означает, по словам одного предпринимателя, что обычно куда как дешевле платить в карман чиновнику, чем улучшать систему»<sup>5</sup>. Более того, коррупция может подрвать базу реформ точно так же, как она может подрывать основы более привычной командно-контролирующей системы. Компании по привычке дают взятки чиновникам, чтобы те искажали отчетность. Отсюда следует, что государственные служащие должны иметь соответствующую мотивацию и сами находиться под строгим надзором. Однако стимулирующие системы упрощают жизнь тем бюрократам, которые имеют дело с регулируемыми компаниями. Например, в природоохранной области правительству вовсе не обязательно выпускать конкретные постановления, которые надлежит безусловно исполнять. Государственное ведомство отслеживает очаги загрязнения среды и порядок уплаты компаниями-нарушителями штрафов. В реализации этой программы государству способны оказать помощь частные агентства. Например, в Соединенных Штатах муниципальный торговый совет Чикаго предоставляет площадку для купли-продажи федеральных прав на выбросы двуокиси серы<sup>6</sup>.

Реформы, благодаря которым фирмы получают легальный способ покупки дефицитных льгот или снижения своих издержек, приводят к ограничению коррупциогенных стимулов. Даже если та или иная компания наносит вред другим фирмам, например в природо-

<sup>5</sup> Passage to Cleaner Air//Financial Times. 1996. April 10.

<sup>6</sup> Pollution Auctioneer Chosen: Environment Protection Agency Chooses Chicago Board of Trade to Conduct Auction of Permits Allowing Power Plants to Emit Sulphur Dioxide//The New York Times. 1992. September 28.

охранной сфере, рыночные реформы способствуют как более эффективному распределению бремени расходов на борьбу с загрязнением природы, так и снижению коррупции. Однако у коррумпированных владельцев загрязняющих производств не будет никакого стимула поддерживать такие реформы в будущем, если в настоящее время они покупают свою безнаказанность с помощью взяток. Прежде чем приступить к подобному реформированию, государство должно завоевать доверие в качестве бескомпромиссного поборника регулирующего законодательства.

**Реформы программ социальных льгот.** Абонентская плата – неприемлемый способ распределения публичных услуг, рассчитанных в первую очередь на бедных. Но если та или иная услуга уже распределяется с помощью взяток, то введение легальной системы платы за нее может стать разумной мерой распределения дефицитных льгот. Как альтернатива, публичные услуги могут предоставляться тем нуждающимся, которые были бы вправе перепродавать их по своему усмотрению. Напротив, если целью программы распределения является гарантия того, что бедные воспользовались предоставленной им льготой, будь то в области здравоохранения или образования, то может потребоваться применение прямых антикоррупционных методов. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что действенной стратегией борьбы с коррупцией может стать упрощение процедуры реализации социальных программ. Один из видов такого упрощения – четкое определение круга лиц, удовлетворяющих требованиям данной программы, ибо всякое произвольное решение чревато коррупцией. В крайнем случае дефицитная услуга может быть предоставлена путем розыгрыша в лотерею; хотя этот вариант может показаться бесчестным по отношению к проигравшим, по крайней мере счастливый победитель получает шанс реально воспользоваться услугой.

Второй вид процедурного упрощения касается характера самой программы. Если та или иная программа социальных льгот потенциально чревата коррупцией, переход к простой системе денежных грантов может снизить коррупциогенные стимулы. Например, в обзоре программ, направленных на сокращение раздутого управленческого аппарата в развивающихся странах, Всемирной банк рекомендует оказывать прямую денежную помощь бывшим госчиновникам, потерявшим работу. По мнению Банка, подобные выплаты «позволяют бороться с взяточничеством в системе профессиональ-

ной переподготовки кадров и в ведомствах, выдающих потребительские кредиты (World Bank, 1991: 21).

В иных случаях, если адресные денежные выплаты недопустимы, трудности контроля за процессом выделения помощи могут вынудить правительство к принятию простых и легко верифицируемых критериев. Хотя в условиях подконтрольной бюрократии эти меры могут оказаться и не идеальными, они все же могут стать единственно приемлемыми. Иногда стимулирующие системы, использующие квазирыночные приемы, могут оказаться полезными. Например, если для предоставления субсидированных публичных услуг правительство использует частных провайдеров, оно может также создать целую систему доверенных покупателей (прохо shopping). При этом провайдер будет получать компенсацию за каждого «субсидируемого» клиента только в том случае, если он сумеет также привлечь и реально платежеспособных покупателей. Тогда платежеспособные клиенты будут выполнять функцию «доверенного покупателя» для нуждающихся клиентов. Подобный метод надзора за выполнением программы может иметь успех только в том случае, если платежеспособные клиенты имеют спрос на те же товары и услуги, что и нуждающиеся, и не будут смущены тем, что им предлагают товары и услуги, предоставляемые неимущим. Самим провайдерам, помимо всего прочего, будет довольно-таки трудно при предоставлении услуг провести грань между нуждающимися и платежеспособными клиентами. Кроме того, им должно быть запрещено покупать себе клиентов на роль «доверенных покупателей».

Описанный механизм может быть эффективно использован в сфере здравоохранения и образования (Rose-Ackerman, 1983). Но даже сработав, схема с «доверенным покупателем» окажется противоядием лишь для одного типа мошенничества. Поставщики услуг рано или поздно поймут, что им довольно-таки трудно снижать качество предоставляемых услуг и при этом оставаться подходящими кандидатами для получения права на обслуживание «субсидируемых» клиентов. И, еще раз повторяю, для ограничения попыток мошенничества при получении льгот требуются совершенно другие методы.

Понятно, что ценность этих реформ зависит от успеха ограничения произвола государственных чиновников. Иногда при внедрении данной программы можно даже терпимо относиться к очевидному риску коррупции с учетом ожидаемой выгоды от каждой кон-

кретной ситуации. Но даже и в таких случаях прозрачность и открытость могут способствовать подавлению коррупциогенных стимулов.

### **Роль конкуренции во властных структурах**

Коррупция зачастую коренится в самой иерархической структуре бюрократии. Чиновники нижнего эшелона берут взятки и делятся с вышестоящими чиновниками – возможно, покупая за некий аванс свои должности. Соответственно, вышестоящие чиновники могут организовать и упорядочить коррупционную систему так, чтобы избежать бесплодной и ненужной конкуренции в среде чиновничьих «низов». Те, кто сидит на самой верхушке бюрократической пирамиды, могут затем разделить выручку с подчиненными, используя их для выполнения отдельных поручений, перевода денежных средств и иных видов рискованной деятельности. Чтобы сломать столь сложную систему, требуется ее кардинально перестроить.

Одна из методик предполагает творческое использование конкуренции внутри властных структур. Стандартная картина бюрократии – это ветвистое дерево, где каждый чиновник отвечает перед своим начальством за выполнение конкретного задания. Пусть чиновники могут предоставлять одну и ту же услугу, например в виде разрешения на строительство, но при этом каждый из них отвечает за свой участок. Пока чиновник действует по своему разумению, подобная форма организации дает каждому из них толику монопольной власти над клиентами. Такая организация может быть сколь угодно ясно и четко структурированной, но в итоге-то мы будем иметь махровую коррупцию. Этой патологии можно избежать, если все чиновники будут предоставлять взаимозаменяемые услуги. Они могут отвечать за один и тот же регион, так что клиенту предоставляется возможность выбора между несколькими бюрократами. Поскольку клиенты смогут обращаться к любому из множества бюрократов, и если один их отвергнет, пойдут к другому, то ни один из чиновников не будет обладать даже толикой монопольной власти. И никто из них не сможет «выбивать» слишком большие взятки.

Но при каких условиях конкурентная бюрократия может стать реальной стратегией реформ? Оптимальный случай – это предоставляемая всем без ограничений государственная льгота. Представим себе что-нибудь весьма прозаическое – например, продажу почтовых марок (Alam, 1991). Любой может купить сколько угодно марок без всякого труда, причем тут очень узкое поле для произво-

ла чиновника: если продавец марок потребует от покупателя взятку, тот просто пойдет к другому окошку или в другое почтовое отделение. Разумеется, почтовые работники, занятые распространением бесплатных марок, могут получать за это чаевые, но сам характер услуги таков, что финансовый контроль здесь осуществляется сравнительно легко.

Этот простой случай иллюстрирует основное требование успешного внедрения принципа конкурентной бюрократии. Люди имеют право получить услугу, а чиновникам должно быть затруднительно предлагать клиенту некую дополнительную услугу. Сама же возможность обратиться к другому чиновнику снизит стимул для вымогательства взятки. Если же таких условий не создано, клиенты и чиновники вступают в тайный сговор, предпочитают и впредь поддерживать эти приватные отношения. Здесь размер взятки будет обратно пропорционален числу других коррумпированных чиновников, но в любом случае потери государства будут огромны. Таким образом, действенность системы конкурентной бюрократии во многом зависит от способности высших эшелонов госчиновничества контролировать результаты деятельности своих подчиненных. Им вовсе не обязательно отслеживать каждую взятку, но они должны быть способны контролировать исполнение должностных обязанностей всеми сотрудниками своего ведомства. В случае с продажей почтовых марок почтовое начальство должно быть в состоянии отслеживать количество проданных марок и заставлять нижестоящих чиновников регулярно давать сводки о денежных поступлениях. Бюрократическая иерархия нужна, но в ее задачи должен входить контроль за результатом, а не поведением.

В тех случаях, когда чиновник должен решить, отвечает ли установленным требованиям кандидат на получение той или иной льготы или услуги, например на выдачу разрешения или лицензии, то при определенных условиях система конкурентной бюрократии также представляется весьма полезной. Предположим, что публичная услуга, например, выдача паспорта или водительских прав, не является дефицитной, и ее предоставление обусловлено лишь соответствием заранее оговоренным требованиям. Критерии для получения данной услуги ясны и известны как клиентам, так и чиновникам. Не удовлетворяющий этим требованиям претендент не может получить данную услугу кроме как с помощью взятки; достойные же кандидаты могут пожаловаться на коррупционера-чиновника и обратиться к другому, если первый запросит непомерную взятку.

Теперь предположим, что гражданин не знает, является ли чиновник взяточником или нет, до тех пор, пока тот не попросит взятку. В условиях конкурентной бюрократии достойные претенденты будут готовы заплатить не больше, чем будет стоить обращение к другому чиновнику, при условии что и тот также потребует взятку. Тогда честность некоторых чиновников повышает издержки недостойных претендентов и может вообще отпугнуть их, тем самым приводя к уменьшению общего «навара» взяточников и вынуждая некоторых коррумпированных чиновников увеличивать «цену» на услугу, что еще более повышает для них риск быть схваченными за руку. И так далее.

Взяточничество – это азартная игра как для граждан, так и для чиновников, которые должны учитывать опасность того, что гражданин может пожаловаться на них вышестоящему начальству. Если же дело принимает слишком неблагоприятный оборот, чиновники вообще могут отказаться от взяток и перестанут обслуживать недостойных кандидатов (Cadot, 1987). Такого рода случай произошел в Индонезии в 70-е годы, когда высокопоставленные чиновники боролись за право выбора лучшего проекта из ряда предложенных иностранными инвесторами. Конкуренция между ними была столь высока, что выгоду от «платы за ускорение процесса» никак не оправдывали гигантские взятки, которые вымогались у участников конкурса и которые никто из них просто не мог себе позволить<sup>7</sup>. Позднее президент Сухарто по-своему «разрешил» эту проблему, наделив свою администрацию полномочиями рассматривать подобные вопросы.

Даже если взяткодатели не отвечают требованиям для получения услуги, на которую они претендуют, конкурентная бюрократия все же может оказать им некоторые услуги. Хотя недостойные претенденты все равно будут давать взятки, но даже и они не станут платить слишком много, понимая, что в любом случае могут попытаться счастья у другого чиновника (Rose-Ackerman, 1978: 155–159). К сожалению, в этом случае особо уповать на ослабление коррупции не приходится. Вернемся к случаю с выдачей водительских прав. Честность одних чиновников в Управлении автомобильного транспорта США приводит к росту нелегальных доходов коррумпированных чиновников, побуждая других чиновников следовать их примеру в дальнейшем. Увеличение числа бюрократов, вовлеченных в

<sup>7</sup> Theodore Smith. *Corruption, Tradition, and Change//Indonesia*. 1971. April 11. Цит. по Carino, 1986: 179.



этот порочный круг, приведет к падению «тарифов» на взятки, так что рано или поздно будет найдено некое промежуточное стабилизирующее решение. Снижение размера взяток, вызванное конкуренцией чиновников, побуждает слишком большое число недостойных кандидатов давать взятки. Социальная цена подобной системы может быть очень высока, коли за руль, обзаведясь новенькими правами, садятся неумелые водители.

Конкурентная бюрократия имеет ограниченное применение в тех случаях, когда госслужащие, такие как налоговые инспекторы или полицейские, занимаются не предоставлением выгодных услуг, а взиманием налогов и штрафов. Тем не менее с ее помощью по крайней мере можно снизить размер взяток. Работников разных подразделений полиции, осуществляющих контроль за незаконным предпринимательством, могут назначать в районы с общей юрисдикцией. В этом случае владельцы игорных заведений или наркодельцы не станут платить одному полицейскому слишком большие взятки, потому что за ним следом может прийти второй и также потребовать себе «на лапу». Один полицейский не в состоянии обеспечить «крышу», так что он не вправе и требовать завышенную плату за «охрану». Низкий уровень mzды, предлагаемой полицейскому, может заставить кое-кого прийти к мысли вообще перестать брать взятки — тем более, если он сопоставит риск потерять работу и выгоду от «охранных» (там же: 159–163).

Чиновники, которым вменяется в обязанности контроль за исполнением регулирующего законодательства или честное распределение программ социальных льгот, в чем-то похожи на полицейских. Работники регулирующих органов могут получать взятки от предпринимателей за игнорирование нарушений законодательства, а ответственные за реализацию государственных программ могут получать mzду за нарушение правил выделения льгот. Но и здесь решением проблемы может стать закрепление за несколькими чиновниками одного и того же района. Например, в Бразилии в 70-е годы конкуренция между разными ведомствами при реализации программы земельной реформы стала действенным средством борьбы с коррупцией городских чиновников. Лица, у которых вымогали взятки чиновники одного ведомства, могли просто обратиться в другое ведомство (Cohen and Bunker, 1983: 109).

Конечно, полицейские, инспекторы и администраторы социальных программ могут войти в сговор и создать подобие картеля, чтобы совместно выбивать взятки из частных компаний и частных

лиц. Подобные случаи наблюдаются столь часто, что о них следует задуматься как о вполне реальной угрозе. Но иногда удается предотвратить создание подобных картелей с помощью работников правоохранительных органов или инспекций, принадлежащих ведомствам разного подчинения – местного, областного, федерального уровней. Хотя порой сговор может иметь место даже и в подобной конфигурации, как правило, подобные картели создать довольно трудно. В описанном бразильском примере возможности сговора были сведены к минимуму, потому что чиновники из ведомств различного уровня имели ограниченные личные контакты. Зато в другом городе, где сложилась совершенно иная ситуация, коррупция процветала (Cohen and Bunker, 1983).

Хотя конкурентная бюрократия может способствовать снижению «тарифов» на взятки и тем самым снизить число потенциальных мздоимцев из числа чиновников, низкие «тарифы» в свою очередь побуждают большее число лиц и компаний выходить на нелегальный рынок услуг. Ключевой вопрос в данном случае состоит в том, соответствуют ли социальные издержки от взяточничества размеру мзды. Возьмем, к примеру, случай с налоговыми инспекторами в Индии. Каждая налоговая инспекция в стране организована таким образом, что все чиновники имеют пересекающиеся полномочия. Но инспекции с большим штатом технического персонала работали менее эффективно по сравнению с инспекциями, в которых технический персонал был значительно меньше. Ариндам Дас-Гупта и Дилип Мукерджи (1998: 236) полагают, что в крупных ведомствах большее число чиновников ведут конкурентную борьбу за взятки налогоплательщиков. В связи с этим «тарифы» на взятки сохраняются достаточно низкими. Поскольку у таких чиновников шансы быть наказанными невелики, даже низкие ставки взяток не склоняют их к честной работе, но зато они побуждают многих налогоплательщиков покупать себе особое благорасположение чиновников. С учетом стабильно снижающегося спроса на коррумпированные услуги, растущее предложение со стороны потенциальных коррупционеров из числа технического персонала ведет к снижению размеров взяток и увеличению числа «грязных» сделок.

Аналогичная ситуация имела место в Непале, где таможенные чиновники при взимании заниженных пошлин конкурировали за взятки. Торговцы буквально осаждали единственный таможенный пункт, где были установлены самые низкие ставки пошлин и взятки. Некоторые обиженные таможенные работники попытались

сбить конкуренцию, нанимая бандитов, чтобы те наказывали торговцев, обращавшихся за услугами к другим коррумпированным таможенникам (Alfiler, 1986: 48). Заметьте, как эта ситуация отличается от случая с правоохранительными органами. Владелец игорного заведения или наркоделец никогда не может быть уверен в своей безопасности, потому что в его районе в любой момент может появиться новый полицейский и произвести арест либо потребовать взятку. А вот налоговые инспекторы соревнуются друг с другом за право предоставлять налоговые послабления, но как только налогоплательщик дал взятку «низовому» чиновнику, больше никто на этом же уровне не может вступить в игру. Так что контроль вышестоящих чиновников необходим для повышения степени риска для коррумпированных государственных служащих.

### **Сдерживающая роль антикоррупционного законодательства**

Во всех странах проводится грань между незаконным взяточничеством и приемлемыми «жестами доброй воли». Страны различаются в зависимости от того, где именно проводится эта грань, но я принимаю это суждение как данность и пытаюсь найти эффективную стратегию сдерживания, предлагая основываться как на усилении сдерживающего эффекта наказания, так и на поощрении лиц, представляющих документальные данные о коррупционных деяниях.

Оптимальный уровень коррупции — вовсе не ноль, даже если пренебречь значимостью выгод, извлекаемых с помощью взятки. Если принять во внимание отдачу от профилактики коррупции, то уровень расходов на внедрение стратегии сдерживания должен быть установлен таким, чтобы дополнительные выгоды были уравнены с дополнительными затратами (Anechiarico and Jacobs, 1996; Becker and Stigler, 1974; Rose-Ackerman, 1978: 109–119). Сдерживание криминального поведения зависит от вероятности его обнаружения и наказания и от характера налагаемых санкций — как наказания, вынесенного судебными инстанциями, так и более специфических издержек в виде утраты репутации или общественного порицания (Becker, 1968). Правоохранительные органы могут применять либо одну из этих двух санкций, либо обе сразу, однако у нас отсутствуют точные фактические данные об их относительной важности<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> В одном исследовании на основе статистических данных по США в период с 1970 по 1984 гг. показано, что сдерживающим фактором коррупции является как большая степень вероятности наказания в виде тюремного заключения, так и длительность тюремных сроков (Goel and Rich, 1989).

Успех в выявлении фактов коррупции зависит от поведения инсайдеров, способных сообщить о злоупотреблениях. Зачастую для этого требуется гарантия послаблений для одного из участников коррупционной сделки, что, в свою очередь, порождает интересный парадокс в деятельности правоохранительных властей. Неотвратимость серьезного наказания должна бы служить фактором сдерживания коррупции, однако выявить факт коррупции с высокой вероятностью можно лишь в том случае, если кому-то из участников коррупционной сделки заранее обещано послабление в наказании. Я бы хотела сначала рассмотреть разновидность сдерживания, основанного на неотвратимости наказания, а затем перейти к стратегии, базирующейся на взаимосвязи наказания и вероятности разоблачения.

Поскольку для заключения коррупционной сделки требуются два участника, преступление можно предотвратить, если закон остановит хотя бы одного из них. В ряде стран к взяточдателям относятся более лояльно, чем к взяточникам (Hepkema and Booyesen, 1997). В некоторых из них дача взятки даже не считается преступлением<sup>9</sup>. В других же странах наблюдается нечто совсем иное: уголовное законодательство различает «активную» и «пассивную» коррупцию. При этом взяточдатель считается «активным» участником сделки, а государственный чиновник – «пассивным» (Vermeulen, 1997). Эти различия не исчерпывают всего разнообразия случаев. Часто государственного чиновника можно назвать активным участником, поскольку он вымогает взятку (Meny, 1996: 311). На практике различие между активным и пассивным коррупционером, равно как и между вымогательством и дачей взятки, малозначительно, поскольку обе стороны могут достичь соглашения до момента совершения коррупционной сделки.

С другой стороны, дать четкое определение взятки можно с учетом ее социального вреда. Начнем с того, насколько взяточдатель заслуживает тех льгот, которые он приобретает с помощью взятки,

<sup>9</sup> В интервью 1995 г. министр юстиции Тайваня Ма Йиньдзу жаловался, что по тайваньским законам предложение взятки гражданином не является уголовно наказуемым деянием. Он говорил, что данное обстоятельство, «как можно предположить, только поощряет бизнесменов делать самого разного рода подарки» и служит «главным препятствием искоренения практики хун-бао – передачи государственным чиновникам денег в красных конвертах» (цит. по Ma Main Man//Far Eastern Economic Review. 1995. March 23). В Чили же дача взятки является уголовным преступлением, а вот получение взятки – нет, если только оно не сопровождается иными злоупотреблениями (Hepkema and Booyesen, 1997: 415).

и существует ли дефицит этих льгот<sup>10</sup>. Здесь можно выделить три категории льгот: незаконную; законную, но дефицитную; законную, которая может быть бездефицитной при честном распределении. Если предоставляемая льгота незаконна, социальный вред коррупции заключается в поощряемом взятками искажении идеала социальной справедливости. Если льгота законна, но дефицитна, коррумпированный чиновник среди всех потенциальных получателей ее отдает предпочтение именно взяткодателю. В этом случае социальный вред состоит в предпочтении распределения на основе готовности к даче взятки, а не на основе четко установленных в программе критериев. Наконец, льгота может быть законной, но искусственно дефицитной только по воле коррумпированных чиновников. В этом случае социальный вред содержится в искажении смысла социальной справедливости усилиями чиновников, стремящихся к получению взятки. Вынося решения о распределении ресурсов правоохранительных ведомств, следует принимать во внимание прежде всего степень социального вреда. Говоря в общем, наиболее серьезным правонарушением должна считаться коррупция, возникающая при распределении незаконных льгот. В теоретическом плане довольно трудно ранжировать коррумпированные сделки, влияющие на распределение законных льгот. Социальные издержки в этих случаях напрямую зависят от ущерба, нанесенного применением критерия «готовности к даче взятки», с одной стороны, и неэффективными и несправедливыми поползновениями чиновников искусственно создавать узкие места и дефицит, с другой.

Теперь обратимся к стратегии наказания. Выявление степени социального вреда от разного вида коррупции поможет выстроить приоритеты для правоохранительных органов. Однако суровость судебных приговоров, реально выносимых осужденным коррупционерам, должна быть увязана не с нанесенным преступником социальным вредом, а с извлеченной им личной выгодой. Исходя из предположения, что общество не отрицательно относится к полученным нечестным путем доходам, целью такой стратегии должно быть снижение коррупции, насколько это возможно в условиях дефицита

<sup>10</sup> Shleifer and Vishny, 1993. Специалисты в области права и экономики проводят различие между взяткой и ее вымогательством в зависимости от того, что получает взяткодатель: «особое благорасположение сверх положенного» или просто честное к себе отношение со стороны чиновника (Ayres, 1997: 1234–1238; Lindgren, 1988: 824). Впрочем, на практике обе разновидности взятки тесно взаимосвязаны (Ayres, 1997: 1236–1237).

ресурсов, доступных правоохранительным органам. Для борьбы со взяточничеством по крайней мере одна сторона коррупционной сделки должна понести наказание, сообразное с размером извлеченной материальной выгоды. Поскольку шансов разоблачения и наказания коррупционера немного, осужденные должны понести весьма суровое наказание, существенно превышающее извлеченную ими выгоду. С точки зрения стратегии сдерживания, любой участник коррупционной сделки может попасть в зону внимания правоохранительных органов. С точки же зрения общественной морали, однако, взяточники, стремящиеся с помощью взятки получить для себя законные льготы, вполне возможно, возбудят симпатии, а не осуждение общественности. Но как бы там ни было, участники незаконной сделки должны считаться с грозящим им наказанием, суровость которого будет увязана с их материальной выгодой от коррупционной сделки.

Наказание чиновников должно быть соизмеримо с полученной ими взяткой и вероятностью разоблачения. Если наказание никак не соотносится с размером взятки, то антикоррупционная кампания непременно столкнется со следующим парадоксом. Слишком суровые наказания приведут к снижению числа коррупционных правонарушений, но повысят «тарифы» на незаконные вознаграждения. Если наказание достаточно сурово, чиновники должны иметь соответственно высокую материальную мотивацию, чтобы решиться на участие в грязной сделке. Но тогда и грозящее им наказание должно быть увязано соответственно с возросшим размером взятки (Rose-Ackerman, 1978: 109–135). А этого можно достичь либо путем привязки вынесенного судом наказания к размеру взятки, либо же путем повышения риска разоблачения соответственно с увеличением размера взятки. Однако наказание за каждый установленный случай взяточничества должно отражать уровень выявленных фактов коррупции, даже если вероятность быть пойманным с поличным довольно низка в случаях с малыми взятками. Это могло бы привести к тому, что осужденным за мелкое взяточничество могли бы грозить более суровые наказания, чем пойманным с поличным при получении крупных взяток.

Что касается второй стороны коррупционных сделок, то наказания, грозящие взяткодателям, помогут снизить как спрос на коррумпированные услуги, так и «тарифы» на взятки. Однако этот фактор уже не будет иметь сдерживающего значения, раз взяткодатель уже переступил черту и стал участником коррупционной сделки.

Чтобы обеспечить сдерживающий эффект, наказания, предусмотренные для взяточдателей, должны быть увязаны с их материальной выгодой (например, с извлечением сверхприбыли), а не с размером конкретной взятки<sup>11</sup>. Взятка — это всегда издержка для того, кто платит, поэтому и наказание не должно быть привязано к этим издержкам, если только они не являются неявным способом извлечения выгоды самим взяточдателем.

Американское законодательство в своей системе предусмотренных наказаний почти не принимает в расчет этой асимметрии между взяточдателем и взяточником. Уголовные наказания совершенно идентичны: как взяточдатель, так и взяточник могут быть оштрафованы «на сумму не более чем втрое превышающую денежный эквивалент объекта материальной ценности (т.е. взятки — *Авт.*), или заключены в тюрьму на срок до пятнадцати лет, или то и другое» [18 USC §201(a)]. Данное наказание справедливо в отношении чиновников-взяточников за исключением того, что утроение суммы штрафа может оказаться слабой мерой риска разоблачения и наказания. В действительности же вероятность разоблачения оказывается куда меньше одной трети. Закон, впрочем, учитывает различие коррупционных сделок и уполномочивает президента страны аннулировать любой контракт или иную материальную выгоду при условии вынесения обвинительного приговора по законодательству о взятках, подкупе и конфликте интересов. В США, помимо применения прочих наказаний, может быть взыскана «потраченная сумма или объект материальной ценности, переданный или доставленный от имени государства, либо же в виде его эквивалентной стоимости» (18 USC §218). Право на взыскание материального ущерба введено для компенсации убытков государства. Но это — слабый сдерживающий фактор для коррупционных сделок, поскольку механизм компенсации не предполагает увеличения суммы компенсации в зависимости от степени вероятности разоблачения.

<sup>11</sup> Или же другой вариант: если компания-потенциальный коррупционер уже не раз была замечена в злоупотреблениях, ее можно исключить из процесса с помощью законной процедуры, лишаящей коррумпированные компании права на получение государственных контрактов в течение определенного времени. Чтобы быть достаточно эффективным, наказание в виде исключения компании из числа потенциальных подрядчиков должно быть обусловлено серьезностью выявленных случаев коррупции. О конкретных случаях такого рода см. «Singapore Blacklists Scandal-Tied Firms», *Nikkei Weekly*, February 19, 1996, и Thacher (1995), где описываются санкции, применявшиеся нью-йоркским городским управлением строительства школьных зданий.

Если предусмотренное законом наказание не связано с материальной выгодой, извлеченной соответственно взяточдателем и взяточником, государство может оказаться внутри порочного круга, когда высокий уровень коррупции приводит к дальнейшему повышению этой планки. Коррупция может поддерживаться на довольно низком уровне, но это трудно обеспечить при реализации реформ «малых шагов». Коррупция усиливается тогда, когда чистая выгода от нее повышается параллельно с увеличением числа коррупционных сделок. Это может иметь место, например, в том случае, если работники правоохранительной системы фиксируют существенно малую толику коррупционных сделок при достаточно высоком уровне коррупции в целом и если наказание, предусмотренное уголовным законодательством, никак не учитывает этого обстоятельства. Любое сложное дело о многоуровневой коррупции может быть переквалифицировано в простое по усмотрению правоохранительных органов или в связи с недостатком изобличающих улик.

Стратегия, увязывающая предусмотренное законом наказание с полученной коррупционерами реальной материальной выгодой, может вырвать общество из порочного круга коррупции. Но это требует резкого, хотя бы краткосрочного, увеличения ресурсной базы правоохранительных органов. Ведь активизация правоохранительных органов необходима лишь на тот период времени, за который можно будет добиться резкого снижения уровня коррупции в обществе (Lui, 1986: 21–22). Как только уровень коррупции будет снижен до установленной планки, его можно будет поддерживать значительно меньшими силами в связи с тем, что честные граждане будут сигнализировать о предложенных им коррупционных сделках, а работники правоохранительных органов – расследовать все сигналы о злоупотреблениях (Cadot, 1987; Rose-Ackerman, 1978: 137–151).

Эффективное сдерживание невозможно без получения полицией достоверных улик – а это задача не из легких, учитывая, что о факте коррупционной сделки бывает зачастую известно только двум ее участникам. Вероятность разоблачения зависит от того, имеет ли один из ее участников стимул заявить в полицию. В этом смысле чрезвычайно важную роль может сыграть гарантия смягчения наказания или даже получения вознаграждения. Предположим, во-первых, что та или иная материальная выгода имеет законный характер и в условиях честной игры могла быть свободно получена тем,



кто сейчас покупает ее за взятку. Взяткодатели, получающие льготы, на которые они и так имеют право, склонны считать себя жертвами вымогательства, и им гораздо комфортнее вести бизнес почестному. Такие потенциальные союзники властей в антикоррупционной борьбе станут сотрудничать с полицией для того, чтобы искоренить практику подношения «благодарностей в конвертах». Обещание снисхождения в суде послужит им стимулом сообщать обо всех предложениях о коррупционных сделках и побудит потенциальных адресатов государственных программ требовать предоставления им публичных услуг без необходимости «благодарить» чиновников.

Далее обратимся к дефицитным, но законным льготам, которые бесчестным образом получают те, кто никогда бы их не получил при искоренении практики «благодарностей в конвертах». Ни те, кто дает взятки, ни те, кто берет их, никогда по своей воле не сообщат о коррупционной сделке. Но те, кто исключен из процесса, затаивают обиду. Например, возможные исполнители государственных подрядов, лишенные возможности участвовать в тендере, могут способствовать искоренению коррупции (Alam, 1995). Их следует вознаграждать за предоставление улик, даже если их отказ от участия в тендере был продиктован вовсе не моральными соображениями, а отказом платить слишком крупную взятку. Этого можно добиться, позволяя компаниям подавать в суд на вымогателей. Изучение антикоррупционных законов в тринадцати развитых странах показало, что подобные иски дозволены в большинстве юрисдикций (Nepkema and Booysen, 1997: 416).

Взятки, с помощью которых покупаются незаконные услуги, с трудом поддаются контролю. Взяткодатели нередко замешаны в иной противоправной деятельности и лица или компании, которым по какой-то причине не удалось заключить полюбовную сделку с чиновником-коррупционером, едва ли станут жаловаться, что им не дали незаконной льготы. Тем не менее для выявления факта коррупции можно использовать собственно шаткость положения взяткодателей. Им могут быть обещаны послабления по обвинениям, скажем, в их участии в наркобизнесе, в обмен на их согласие выступить в суде в качестве свидетелей обвинения.

В мире бизнеса взятки главным образом платят наемные работники или агенты, а не высшие руководители. Если взятка позволяет компании получить выгодный контракт, менеджеры и владельцы могут только обеспечить процесс дачи взятки своими подчинен-

ными, не вдаваясь в детали<sup>12</sup>. Если существует риск привлечения корпорации к уголовной ответственности за взяточничество, в котором замешаны ее сотрудники или агенты, то топ-менеджеры могут просто отказаться от эффективного контроля за их действиями. Дженнифер Арлен, анализируя такую проблему в связи с типичными случаями корпоративных преступлений, приходит к выводу, что некоторые альтернативные меры могут оказаться более действенными, чем нынешнее законодательство США, предусматривающее безусловную и полную ответственность компаний. Один из возможных вариантов – это положение о преступной халатности, по которому фирмы привлекаются к уголовной ответственности лишь в случае неисполнения своих надзорных обязанностей, предусмотренных уставом компании. Однако, чтобы такое правило действовало, суды должны быть способны оценивать ситуацию внутри компании, что представляется весьма затруднительным. Возможным решением проблемы могут стать четкие директивы, устанавливающие, какой именно вид внутреннего надзора требуется (Arlen, 1994).

Именно под этим углом зрения федеральный закон США о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц дополняет предусмотренный им запрет на дачу взяток положениями о правилах бухгалтерского учета, применяемых в компаниях, подпадающих под юрисдикцию комиссии по ценным бумагам и биржам. Эти правила должны точно отражать все трансакции с участием активов фирмы. Более того, такие компании должны иметь эффективную систему внутреннего аудита. Фирмы и их руководители могут быть привлечены к гражданской и уголовной ответственности за нарушение этих положений<sup>13</sup>. Закон о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц не предусматривает никаких формальных правил контроля за поведением сотрудников компаний. Но на практике закон относится

<sup>12</sup> Топ-менеджеры надеются на способность своих подчиненных рационализировать процесс раздачи денежных вознаграждений. В одном тесте студенты бизнес-колледжа и менеджеры недвусмысленно заявили о своей приверженности честному поведению как важнейшей моральной ценности, но более 70% из них были готовы за взятку получить выгодные контракты. Чаше всего они оправдывали свой выбор тем соображением, что «первейшая задача менеджера – действовать в интересах фирмы. Поэтому иногда приходится забывать об этике и морали» (Rosenberg, 1987).

<sup>13</sup> Foreign Corrupt Practices Act, 15 USC §§ 78m(b) (1988&Suppl.IV 1992), section 102; Jadwin and Shilling, 1994: 679–680; Nobles and Maistrellis, 1994: 9, 19; Pickholz, 1997: 237.

более благосклонно к компаниям, внедряющим эффективную систему внутреннего надзора. Федеральные инструкции о наказаниях также приветствуют попытки компаний самостоятельно выявлять нарушения закона и наказывать нарушителей (Nobles and Maistrellis, 1994: 18–24). Так, американское законодательство стремится противостоять попыткам менеджмента снять с себя ответственность за злоупотребления рядовых сотрудников и агентов, направленные на повышение прибыли.

Альтернативная система предполагает поощрение осведомителей, предъявляющих доказательства злоупотреблений. Но сигналы о должностных преступлениях, совершенных другими сотрудниками, могут представлять опасность. Если взяточничество носит системный характер, то честный сотрудник рискует получить взыскание от коррумпированного начальства или подвергнуться нападкам коллег по работе. В исследовании коррупции в Китае говорится, что это достаточно серьезная проблема (Manion, 1996a). В иных случаях осведомитель может даже сам быть обвинен в коррупции<sup>14</sup>. Поэтому государство должно стремиться к принятию закона, который защищает и поощряет сотрудников, разоблачающих злоупотребления (Pore, 1996: 59–61). Так, в Соединенных Штатах есть два таких закона. Закон о ненадлежащих претензиях предусматривает поощрение тех, кто сообщает о злоупотреблениях при заключении государственных контрактов, а также защищает от наказаний лиц, сообщающих о злоупотреблениях в частном секторе (31 USC §§3729–3731; Howse and Daniels, 1995; Kovacic, 1996). Другой закон защищает осведомителей из числа работников государственных ведомств от преследований начальства и сотрудников [Whistleblower Protection Act, Pub. L. No. 101–12, 5 USC §2302 (b)(8)].

По Закону о ненадлежащих претензиях (31 USC §3730) осведомители получают долю от общей суммы штрафов и компенсации ущерба, взысканных с компаний, уличенных в злоупотреблениях и нанесении финансового ущерба федеральному правительству. Материальное поощрение может быть выдано как работающим в компании, так и не работающим, но не правительственным чиновникам, в чьи непосредственные обязанности входит выявление нарушений при заключении контрактов. Если по иску осведомителя возбуждается уголовное дело и оно выигрывается в суде, то он(а) вправе получить от 25 до 30% стоимости материального ущерба. Если

<sup>14</sup> См. Mexican Army Whistle-Blower on Trial//New York Times. 1998. March 6.

же иск по сигналу осведомителя подает министерство юстиции, то доля его поощрения понижается до 15%, поскольку в этом случае государство берет на себя основные судебные издержки. Частные истцы, проигравшие дело, обязаны нести судебные издержки, но не компании, если только суд не решит, что иск носил явно провокационный и произвольный характер [31 USC §3730 (d)(4); Howse and Daniels, 1995: 526]. Закон также защищает осведомителей от преследования со стороны работодателей.

Эти законы, хотя и вызывают некоторые возражения, в целом служат важной цели и способны дополнить усилия, направленные на создание системы внутреннего надзора в компаниях. В частности, заявление о том, будто осведомительство может подорвать систему внутреннего надзора, кажется необоснованным. Роберт Хаус и Рональд Дэниелс доказывают, что «страх перед уголовным наказанием в связи с обвинением, базирующемся на показаниях внешнего осведомителя, может подвигнуть некоторые корпорации взять на вооружение заслуживающую доверия кадровую политику и применять процедуры внутреннего надзора» (там же: 537). Основную проблему, с которой сталкиваются страны, находящиеся на пути построения правового государства, представляет определение того, какие деяния являются незаконными и должны подвергаться уголовному преследованию. Вряд ли имеет смысл защищать и поощрять осведомителей, пока не станет ясно, какие именно злоупотребления они должны вскрывать.

Иногда государственные чиновники заявляют, будто крупные фирмы буквально навязывают им взятки. Подобные обвинения кажутся немного надуманными, поскольку любая взятка для компании – это неоправданный расход. Тем не менее в той степени, в какой данное заявление правдоподобно, госчиновники могли бы предоставлять доказательства коррупционных предложений и воспользоваться гарантиями личной безопасности, предоставляемыми по закону о защите осведомителей. Компании, как нетрудно предположить, могли бы защищать себя, доказывая, что чиновник вымогал взятку. В этом случае, полезно взять на вооружение те разграничения, которые предусмотрены в американском законодательстве. По закону о ненадлежащих претензиях суд может снизить премию осведомителю, непосредственно замешанному в злоупотреблении, но лишь в случае, если он(а) лично спланировал(а) или стал(а) инициатором данного злоупотребления. Вознаграждение может быть отменено, если осведомитель будет уличен в преступном

деянии [31 USC §3730 (d)(3)]. Прокуроры, облеченные полномочиями гарантировать иммунитет от уголовного преследования, могут инициировать своего рода состязания, в которых тот, кто первым сообщит о преступной транзакции, будет вознагражден, а все остальные наказаны.

### **Реформа системы государственных заказов**

В сфере государственного распределения товаров и услуг часто возникают коррупционные скандалы: ведь с помощью взяток можно не только получить контракт, но и определить объем и номенклатуру государственных закупок. Поэтому антикоррупционные реформы должны иметь целью и снижение уровня злоупотреблений, и совершенствование процесса утверждения программ государственных закупок.

Реформа системы снабжения высвечивает обратную зависимость между уклонением от коррупционного поведения и правом чиновников принимать произвольные решения в свете своего практического опыта. Своеволие чиновников порождает коррупционные стимулы, но критики кодекса государственного снабжения (*procurement codes*) указывают на слишком жесткие рамки его. Тем не менее даже скептики не настаивают на полной отмене кодекса. Многие скандалы связаны с ситуациями, когда никаких кодексов не существует или когда решения конкурсных комиссий (*tender boards*) попросту отменяются коррумпированными или корыстными политическими лидерами. Такие кодексы служат надежной защитой от неприемлемого политического давления «сверху», особенно если беспристрастные суды строго следят за соблюдением буквы закона.

Но как сохранить баланс? И как найти золотую середину? В последние годы в Америке особенно активно проводились реформы системы государственных закупок. Хотя эти реформы противоречивы, они преподали немало важных уроков развивающимся странам и странам с переходной экономикой, сталкивающимся с подобными проблемами.

**Реформы в США.** Государственные заказы можно разделить на четыре условных категории: подряды, требующие специальных исследований и опытно-конструкторских разработок (например, создание военного самолета нового поколения); подряды на возведение сложных объектов специального назначения (например, строительство плотин и портовых сооружений), не связанные с технологическими инновациями, но требующие высоких навыков менеджмента

и организации труда; закупки стандартных продуктов, приобретаемых на частном рынке (например, автомобилей или медикаментов и медицинского оборудования), и наконец, заказ на специальную продукцию, приобретаемую на частном рынке (например, компьютерное оборудование специального назначения или патрульные автомобили для полицейских участков).

Для первых трех категорий традиционная доктрина государственных закупок рекомендует применять разные процедуры. При анализе первой категории, находящейся, как правило, в сфере внимания американского министерства обороны, всегда возникает трудный вопрос: как заключать контракт на закупки продукта, который еще не разработан и может потребовать серьезных научно-технических инноваций. Но я оставляю данную категорию в стороне, поскольку она неактуальна для развивающихся стран. Для второй категории проведение закрытого конкурса в соответствии с международными нормами (ICB) является общепризнанным стандартом честной и экономически эффективной процедуры. Подобные конкурсы, организации которых требует Всемирной банк при выделении займов на развитие инфраструктуры, сыграли немаловажную роль в выработке стандартных правил государственных закупок во всем мире<sup>15</sup>. Данная процедура приемлема при выполнении подряда на строительство плотины – объекта, возводимого на ограниченной территории, требующего крупных капиталовложений и известных и проверенных технологических решений. Для третьей категории рекомендация однозначна: делайте закупки товаров по максимально низкой цене, добиваясь скидок, которые предоставляются крупнооптовым покупателям.

Четвертая категория – продукция специального назначения, приобретаемая на частном рынке, – требует новых подходов. В данном случае проблема снабжения не столь трудна, как в случае с первой категорией, где ни закрытый тендер, ни прямая закупка «со склада» не представляются возможными. Для организации государственных закупок подобных товаров и услуг требуется пересмотреть всю систему.

Ощутимый разрыв между стандартными теоретическими подходами к системе государственных закупок и реальным состоянием

<sup>15</sup> См. World Bank, 1997a. Соглашение ВТО о государственных заказах и сопутствующие документы можно найти в интернете по адресу: <http://www.wto.org/wto/govt>. Соглашение ВТО и Примерный кодекс ООН рассмотрены в Hoekman and Mavroidis, 1997.

дел оказался в фокусе предпринятых администрации Клинтона усилий по реформированию федеральной системы закупок<sup>16</sup>. Вдохновителем и идеологом реформы стал Стивен Келман, профессор колледжа имени Кеннеди в Гарварде, во времена Клинтона бывший директором управления федерального снабжения (OFPP). Прежде чем занять этот пост, Келман выпустил подробное исследование федеральной программы закупок компьютеров и компьютерного оборудования (Kelman, 1990, 1994). Компьютеры, относящиеся к четвертой выделенной мной категории, широко представлены на частном рынке, но технология стремительно развивается, и правительство нередко имеет особые потребности, сильно отличающиеся от потребностей частного пользователя. В этой ситуации ни прямая закупка «со склада», ни закрытый конкурс не годятся. Келман в своем анализе жестко критиковал деятельность правительственных снабженцев, доказывая, что существующие правила отличались довольно циничным отношением к чиновникам – мол, дай им волю, так эти лентяи будут только взятки хапать...

Технология закупок, принятая в доклинтоновскую эпоху, напоминала закрытый тендер. Келман доказывал, что заключение контракта на поставку с единственным предпринимателем принесет больше пользы и что необходимо провести реформы в целях поощрения свободы выбора (*discretion*) и повышения стимулов для эффективной работы государственных закупщиков. Краеугольным камнем старой системы закупок было неукоснительное соблюдение подрядчиками письменных обязательств, связанных со спецификациями заказываемого оборудования. Но в столь сложной сфере, как поставка компьютеров и компьютерного оборудования, делал вывод Келман, невозможно было вести учет заявок конкурирующих компаний на получение предыдущих контрактов и поэтому компании-подрядчики не имели никаких стимулов для выявления проблемных моментов в предложенных правительством спецификациях. Компьютерные фирмы должны иметь опыт в установке систем, аналогичных требуемым правительству. И их следует поощрять за помощь, оказанную ими правительственным закупщикам в поиске и устранении ошибок. Более того, поставщик, зная, что отличное выпол-

<sup>16</sup> Были приняты три закона: The 1993 Government Procurement and Results Act, the 1994 Federal Acquisition Streamlining Act [10 USC 2305(b)(5)(A) и 41 USC 2536(e)(1)] и the 1996 Clinger-Cohen Act (41 USC 423). Законодательные поправки были включены в новую редакцию ч. 15 нормативных актов в the Federal Acquisitions Regulations.

нение одного контракта позволит ему получить другой, будет даже вкладывать собственные средства в разработку программ, «заточенных» под нужды правительства.

Будучи членом администрации Клинтона, Келман попытался применить свои рекомендации на практике. Он разработал систему предварительного тестирования потенциальных подрядчиков, образовавших затем пул, из которого выбирали исполнителей конкретных проектов. Одним из первых экспериментов Келмана на посту директора OFPP стали новые правила закупки компьютеров министерством транспорта. Заявки на поставку компьютерного оборудования подали шестьдесят компаний, из них двадцать было отобрано для участия в конкурсе на выполнение долгосрочных (от четырех до семи лет) заказов, причем заказы поступали из разных ведомств, не только из министерства транспорта. Келман также поощрял эксперименты с заключением новых контрактов с учетом эффективности выполнения аналогичных подрядов, в частности в сфере услуг – от ухода за газонами до ремонтных работ на ядерных реакторах.

Келман утверждал, что работникам системы государственных закупок необходимо давать четкие инструкции относительно конкретных целей того или иного контракта и возлагать на них ответственность за исполнение контрактов. Они же, в свою очередь, должны иметь свободу выбора исполнителя. От ведомств по-прежнему требовалось письменное обоснование принимаемых решений, а авторитетные оценочные комиссии должны были выносить окончательные решения по поводу заключения контрактов. Подрядчиков предполагалось оценивать по результатам работы, а не заявленным инвестициям. При этом ведомства должны были внимательно следить за ходом выполнения контрактов и поощрять подрядчиков, исходя из эффективности их труда. Государству следовало стимулировать лучших подрядчиков, отдавая им предпочтение при заключении новых контрактов.

При выборе подрядчиков для новых контрактов оказалось довольно сложно руководствоваться прошлыми достижениями претендентов из-за отсутствия общепринятых критериев оценки успешности работы. Тогда ведомство Келмана начало разработку новой системы критериев с учетом качества и своевременности выполнения работ, эффективности расходов, характера деловых отношений и степени удовлетворенности заказчика (Laurent, 1997), но предложенная процедура оказалась довольно противоречивой и первые шаги ведомства Келмана были благополучно оспорены в федераль-



ных судах США (Miller, 1997a). Предприятия малого бизнеса встретили в штыки намерение Келмана учитывать при распределении контрактов предыдущий опыт компаний. Многие малые предприятия начинают с нуля, и у них нет производственной истории, но раз они развиваются, то и эффективность их деятельности будет со временем также расти, так что при оценке их потенциала прошлый опыт может сослужить плохую службу (Behr, 1997). Федеральное правительство предложило ряд мер для снятия этих возражений, однако малые фирмы по-прежнему оставались недовольны.

Также сложной для реализации оказалась идея Келмана позволить самим подрядчикам определять нужные спецификации заказанных продуктов. При подобной практике предметом дискуссий стал вопрос о потенциальном фаворитизме. Критики выразили беспокойство по поводу того, что реформы в этом направлении поощрят заключение контрактов на основе личных договоренностей между заказчиком и подрядчиком, а также и по поводу иного рода злоупотреблений, особенно если учесть, что некоторые формы претензий отдельных участников тендера были исключены из процедуры или существенно ограничены (Miller, 1997a, 1997b).

Как показывают эти дебаты, Келману не удалось в полной мере защитить предложенный им план от обвинений в открывающихся при его реализации возможностях для коррупции. Но Келман полагает, что с должностными преступлениями должны бороться судебные органы, а не ведомство государственных закупок. Он убежден, что существовавшая до предложенных им реформ система государственных закупок в Америке была плохо организована и не могла противодействовать преступным замыслам квалифицированных мошенников. В данном вопросе он придерживается принципа «паршивой овцы» — в любой системе есть потенциальные преступники, но это дело правоохранительных органов их искоренять. Наказания за коррупцию следует ужесточить, а ассигнования на публичные расследования всех случаев коррупции — увеличить (Kelman, 1994: 121–122).

Однако вместо того, чтобы выводить надзор за надлежащим выполнением сотрудниками своих должностных обязанностей из круга иных мероприятий, связанных с государственными заказами, правительству следовало бы учитывать риск коррупционных сделок при заключении подрядов. И это можно сделать без ущерба для гибкости выбора чиновника, которым так дорожит Келман. В данном случае следует отдавать предпочтение товарам, продающимся на меж-

дународном рынке по известной цене, и отказываться от товаров, сделанных по специальному заказу или ограниченными сериями. В действительности, сам Келман рекомендует такой подход, заявляя, что именно так действуют частные закупщики. Например, в настоящее время управление общих услуг США подготовило список компьютерного оборудования и технологических услуг, которые можно приобрести, не прибегая к тендерам (Behr, 1997). Недавние реформы законодательства позволяют сотрудникам государственного ведомства по закупкам проводить анализ рынка и останавливать выбор на товарах, присутствующих на рынке. Государство может рассматривать рыночные цены как надежный ориентир при расчетах бюджетов закупок и определять спецификации заказа, отталкиваясь от рыночного предложения, чтобы снизить издержки будущего тендера (Laurent, 1997). Келман не указывает на антикоррупционную ценность непосредственных закупок на рынке, но совершенно понятно, что именно благодаря этому прямые закупки на рынке в конечном счете обойдутся государству значительно дешевле (Rose-Ackerman, 1978: 132–135; Ruzindana, 1995).

Оценка производительности и эффективности труда компании, влияющая на будущий выбор государственных закупщиков, также может стать действенным инструментом в борьбе с коррупционными стимулами. Отстранение нежелательных претендентов от участия в тендере, что прямо обусловлено коррупцией в системе государственных заказов и ее связями с организованной преступностью, является широко применяемой методикой оценки производительности. Келман сосредоточивает внимание не на преступлениях, совершенных в этой сфере, а на качестве выполненной работы. Косвенным образом такой подход также может стать эффективной антикоррупционной мерой, так как он не позволяет чиновникам отдавать предпочтение откровенно слабым компаниям с «нужными связями», которые ранее неудовлетворительно выполняли заключенные с ними контракты. Вместе с тем оценка эффективности должна быть объективной и не препятствовать новичкам в участии в тендерах. Иначе эта мера может стать гарантией успеха для старых подрядчиков (Gray, 1996).

Тревоги по поводу честной процедуры заключения контрактов на государственные закупки не так-то просто избежать. Ведь свободное и открытое общение между заказчиком и потенциальным подрядчиком, за которое ратует Келман, может также стать каналом незаконного влияния. Разумеется, если практика заключения незаконных контрактов уже процветает, легальные контракты мо-

гут служить способом поощрения компетентных и честных компаний, которые ранее не имели законных путей доступа на рынок государственных подрядов. Келман убедительно доказывает, что практика предварительного общения с претендентами на подряд поможет повысить качество исполнения контрактов во многих областях, где используются государственные заказы, но в каждом конкретном случае успех будет зависеть от соотношения рисков и выгоды. Тем не менее в Соединенных Штатах реформы в предложенном Келманом направлении могут принести благие плоды только в том случае, если они будут сочетаться с более активными усилиями по поощрению компаний, исходя из качества выполненных ими работ в целом.

**Уроки для развивающихся стран.** Правительствам других стран следует внимательно изучить относительно сильные и слабые стороны американской реформы на предмет извлечения полезных уроков. Некоторые из предложений Келмана могут быть приемлемы для развивающихся стран, другие же непригодны для стран с менее развитой правовой системой и слабыми частными рынками.

Предложение Келмана учитывать прошлый опыт потенциальных подрядчиков можно применить в странах с достаточно высоким уровнем коррупции в области государственных заказов, поскольку оно позволяет снизить злоупотребления и повысить эффективность. Напротив, если следовать принципам ICB, то должен быть принят наименее «ответственный» претендент. Если следовать этому правилу механически, то его применение приведет к низкокачественному выполнению заказа и сговору между претендентом и заказчиком на предварительной стадии. Заказчики в малых странах, зависящих от иностранной помощи, могут узнать о репутации претендентов на международном рынке. Любая международная организация должна иметь реестр подрядчиков с указанием всей необходимой информации об их производственной истории<sup>17</sup>. Однако ведущиеся в Соеди-

<sup>17</sup> Terry Miller, 1997a. Т.Миллер, вообще-то весьма критически относящийся к предложениям Келмана, поддерживает его идею рейтинга компаний по оценке их прошлого опыта, но считает, что такой рейтинг должен быть привязан к системе оценок, основанной на данных о выполнении компанией всех контрактов, в том числе и за рубежом. Он также рекомендует предоставить государственным закупщикам право доступа к базам данным о финансовых злоупотреблениях, что позволит восстановить «налоговую историю» той или иной компании и установить размер ее налоговых недоимок. Затем чиновников могут ознакомить с данными, компрометирующими продавцов, и предложить им оспорить их.

ненных Штатах дискуссии по поводу использования рейтинга компаний, исходя из их производственных показателей, свидетельствуют, что подобная система оценок должна базироваться на ряде ключевых индикаторов, которые можно измерить и сравнить в отношении разных стран. Релевантные индикаторы должны включать сведения о мошенничестве, коррупции, превышении затратных смет и срыве сроков исполнения заказов. Такой реестр должен быть включен в новый свод правил государственных заказов Всемирного банка, согласно которым Банк вправе объявлять ту или иную компанию неприемлемой для контрактов, заключаемых Банком «либо на неопределенный срок, либо на определенный период времени», если руководство Банка считает, что данная компания ранее участвовала в коррупционных или мошеннических транзакциях в связи с выполнением проектов, субсидируемых Банком [Section, 1.15(d)].

Ведущиеся в Соединенных Штатах споры о допустимости предварительных консультаций между заказчиком и претендентами на государственный подряд сродни дискуссиям по поводу аналогичных проблем в развивающихся странах. Общим типом злоупотреблений является государственный заказ, составленный так, чтобы его требованиям удовлетворяла только одна фирма. Например, правительство некоей африканской страны как-то сделало заказ на поставку телефонного оборудования, оговорив, что это оборудование должно быть предназначено к эксплуатации в условиях холодного климата. Этому, явно бессмысленному в данном случае требованию, мог соответствовать лишь один производитель телефонного оборудования – из Скандинавии. В государстве, где правительство подотчетно общественному контролю, подобный фаворитизм был бы невозможен, если бы эти указанные заказчиком спецификации стали достоянием гласности. Слишком активное взаимодействие подрядчиков и государственных чиновников порождает коррупцию. Только более прозрачные и подотчетные обществу политические системы могут позволить своим чиновникам большую степень свободы выбора, чем другие, менее прозрачные. Проблема вырастает до серьезных масштабов, когда выбор потенциальных подрядчиков зависит от технических спецификаций продукта. Напротив, если правительство выставляет спецификации, учитывающие факторы производительности или конкретные конечные цели, это может минимизировать степень инсайдерского влияния. По крайней мере сразу станет явным искажение конечных целей.

По мнению Келмана, реформа системы государственных заказов должна дополнить реформу государственной службы (*civil service*), целью которой должно стать стимулирование более эффективной деятельности государственных чиновников. Бонусы, получаемые чиновниками, которые обеспечивают полное и добросовестное исполнение государственных заказов, могли бы заменять им незаконные взятки. Но одних только реформ госслужбы, пускай и необходимых, явно недостаточно для достижения успеха в рутинной практике деятельности государственных закупочных ведомств. Скандалы часто затрагивали высших правительственных чиновников, извлекавших выгоду из инсайдерской информации и своих связей. Так что предложения Келмана не слишком помогают бороться с подобной «крупномасштабной коррупцией». Они скорее относятся к регулированию процесса принятия решений на среднем уровне, контролируемом вышестоящими государственными чиновниками. Однако эти предположения находятся в русле реформ, в результате которых полномочия в решении вопросов, связанных с исполнением государственных подрядов, передаются карьерным чиновникам и конкурсным комиссиям. Если же руководство страны хочет оградить себя от лоббистского давления политических сторонников, следует создать беспристрастные ведомства, обладающие всей полнотой полномочий по осуществлению независимой политики госзаказов.

Базовая переориентация целей проводимых в США реформ — от совершенствования конкурсных процедур к созданию более эффективной и налаженной закупочной среды — представляет собой фундаментальный сдвиг в стратегии. Это особенно ценный пример для развивающихся стран с их ограниченными возможностями проведения сложных конкурсных процедур. Хотя идея тендера выглядит довольно привлекательно, состязание ценовых предложений (*bidding*) не играет главенствующей роли на подлинно конкурентном рынке. Напротив, рыночная цена устанавливается в результате множественных взаимодействий многочисленных продавцов и покупателей. Разумеется, очень часто государству приходится выставлять на конкурс некие проекты, используя хорошо отлаженную процедуру тендера, чтобы снизить собственные расходы. Но проведенные в Соединенных Штатах эксперименты показывают, что наибольшую выгоду от конкурентной борьбы можно извлечь в том случае, если государство само становится одним из участников рынка. Решения о номенклатуре госзаказов не менее важны, чем решения о способе распреде-

ления этих заказов. Коррупцированные системы не только прибегают к неудовлетворительным процедурам, но зачастую и покупают не то, что нужно. Например, в условиях отсутствия честной и прозрачной системы конкурирования ценовых предложений госзаказчики останавливают свой выбор на товарах и услугах, средние цены которых известны заранее, или на тех, которые можно приобрести на частном рынке. Но правительство, испытывая потребность в товарах с особой спецификацией, рискует создать благодатную почву для взяточничества.

Средняя отпускная цена (*bench marking*) может оказаться сравнительно более простым критерием распределения госзаказов для небольших стран, которые плохо ориентируются на слишком крупных, по их меркам, рынках. Если правительства малых стран покупают стандартные продукты на международном рынке, то рыночные цены выступают идеальным ориентиром, поскольку запросы такой страны едва ли существенно повлияют на уровень цен. Один из способов получить представление о средних отпускных ценах на международном рынке – анализ данных о международной торговле США. В двух исследованиях подсчитаны средние цены и средние колебания цен на товары с использованием статистических данных Соединенных Штатов (Pak and Zdanowicz, 1994; Paul, Pak, Zdanowicz and Curwen, 1994). Хотя из-за дифференциации товаров даже внутри детализированных товарных категорий эти ценовые показатели сугубо предварительны, но и они могут помочь развивающимся странам при ведении переговоров с потенциальными поставщиками.

Конечно, не все госзаказы можно удовлетворить за счет стандартных товаров, приобретаемых на международном рынке. Развивающиеся страны должны в течение многих лет делать крупные инвестиции в развитие инфраструктуры специального назначения. Подобные проекты едва ли потребуют применения современных высоких технологий, но что-то похожее все же понадобится. Поэтому эффективность конкурсных процедур все равно будет оставаться основной проблемой закупщиков. Даже беря на вооружение базовые процедурные принципы ICB для осуществления таких закупок, руководство страны все равно должно обеспечить условия для жесткой конкуренции между претендентами на получение госзаказов. То же самое относится и к конкурентным системам, основанным на процедурах предварительной оценки участников конкурса (*prescreening processes*), за которые ратует Келман. Но здесь возникают две про-

блемы: возможность сговора между подрядчиком и заказчиком и трудность в привлечении к конкурсу достаточного числа претендентов.

Рассмотрим вначале возможность сговора. Роберт Клитгард (Robert Klitgaard, 1988: 134–155) описывает ситуацию, когда постоянные игроки использовали открытость и прозрачность конкурсной процедуры в целях создания тайного картеля для фиксации цен и раздела рынков. В данном случае речь шла о поставках товаров и услуг частям американской армии в Южной Корее в 1960–1970 гг. Корейские подрядчики оказались очень организованной группой: на своих собраниях они договаривались, кто будет подавать минимальное ценовое предложение и как будет распределяться прибыль. При принятии решений применялась тактика запугивания несогласных, доступ к картелю был закрыт для «чужаков». Американская армия не могла провести собственное расследование деятельности корейских бизнесменов, а принятая в США практика открыто публиковать все ценовые предложения после окончания конкурса лишь помогла сохранить картель, так как все его участники получали необходимую информацию о результатах того или иного тендера.

В Японии процедура предварительного квалификационного отбора, очень похожая на предложенную Келманом, способствовала сохранению аналогичного картеля. Чиновники, распределявшие госзаказы, должны были производить отбор из пула претендентов, основываясь отчасти на результатах исполнения ими предыдущих контрактов. На практике же этот процесс свел пул претендентов к ограниченной группе проверенных фирм, не допускавших к конкурсу новичков, в частности иностранные компании. Предусмотренное законодательством требование проводить новые тендеры ежегодно, даже по капиталоемким проектам, привело к тому, что при заключении долгосрочных контрактов фирмы вынуждены были вступать в сговор, чтобы обеспечить непрерывность графика работ. Узкая группа претендентов придумала схему квазикартеля для распределения между собой контрактов (Gray, 1996; Mamiya, 1995).

В корейском случае анализ средних отпускных цен, проведенный финансовым управлением американской армии, помог выявить завышение цен от 10 до 30%, что стало возможным в результате картельных соглашений. Поскольку армейские закупщики не смогли внедрить схему конкуренции при получении контрактов, им пришлось проводить переговоры с одним-единственным партнером. Как и в предлагаемом Келманом варианте, в данном случае целью

переговоров было задействование всех имеющихся в распоряжении американских военных рычагов торга, чтобы добиться приемлемой для себя цены. Информация о ценах на частном рынке и о ценах на товары и услуги в других странах помогла заложить основу для переговоров. Однако история с поставками для американского контингента в Корею, возможно, случай особый: там организация, представляющая иностранное государство, оказалось непосредственно вовлеченной в процесс государственных поставок.

Сговора, как в описанном японском случае, вероятно, избежать труднее, поскольку там этому сговору способствовали и государственные чиновники, и частные компании (Mamiya, 1995). Единственным выходом из положения может стать более открытый и состязательный процесс, соединенный с надежным контролем со стороны правоохранительных органов. Строго говоря, Япония попыталась применить оба варианта. В 1995 г. состоялся беспрецедентный процесс, на котором против девяти компаний были выдвинуты обвинения в сговоре по поводу участия в конкурсе на получение подряда в области электроэнергетики. Уголовное дело было возбуждено по статье японского антимонопольного законодательства, и все девять компаний были признаны виновными и оштрафованы. Одновременно, стремясь предотвратить заключение негласных договоренностей, правительство ввело систему открытых конкурсов на получение госзаказов в области общественных работ. Тогда ценовые предложения от крупнейших компаний упали на 20% ниже расчетных цен министерства строительства, хотя отчасти это снижение можно было объяснить наступившим в стране спадом, а не уменьшением числа «договорных» сделок. Впрочем, по крайней мере одна компания сообщила о значительном снижении объема денежных средств в своем бюджете, предназначенных для выплаты взяток<sup>18</sup>.

Вторая проблема связана с риском, что в объявленном государством конкурсе изъявят готовность участвовать слишком мало компаний. Однако информация о реальном числе претендентов может ввести участников конкурса в заблуждение относительно условий его проведения. Вообще подача заявки – дело весьма дорогостоящее. Компании сравнивают фиксированные цены предложения с ожидаемой выгодой, то есть прибылью, умноженной на вероятность

<sup>18</sup> Bid Rigours//Far Eastern Economic Review. 1995. March 23. В ноябре 1996 г. недавно созданное управление специальных расследований федеральной торговой комиссии возбудило второе уголовное дело против производителей и продавцов счетчиков воды (The Daily Iomiuri. 1996. November 17).



выиграть тендер. Если расчетная прибыль от контракта оказывается достаточной низкой, то и число участников конкурса соответственно снижается. Например, если верить опытному наблюдателю, когда прибыли от международных строительных контрактов падают на 4%, многие транснациональные корпорации считают подачу заявок на конкурс слишком дорогим удовольствием, если им приходится конкурировать с пятью или более столь же сильными соперниками (Strassmann, 1989: 789).

Если же число участников конкурса невелико из-за невысокой ожидаемой прибыли, то степень остроты конкурентной борьбы будет довольно трудно предварительно оценить, исходя только из числа компаний, изъявивших желание вступить в схватку за данный проект. Небольшое число участников конкурса может также означать, что в этой развивающейся стране правительство в состоянии обеспечить подлинно равные условия для всех участвующих в честном состязании. Если же на конкурс подано слишком много заявок, то это может означать, что участники, возможно, предполагают извлечь сверхприбыли путем заключения коррупционных сделок с чиновниками.

Однако наиболее сомнительным оказывается конкурс с небольшим числом участников, пытающихся получить высокоприбыльный контракт, так как в данном случае речь может идти о коррупционном сговоре или сделке, основанной на тайном покровительстве властей. Компании пытаются потребовать для себя субсидии на подготовку к конкурсу или на страхование издержек от участия в нем. Это представляется глупым. Целью должно стать предотвращение сговора и повышение роли государства как участника будущей сделки, а не простое увеличение числа заявок. Если все условия конкурса можно четко определить заранее и при этом избежать сговора, тендер с тремя или четырьмя участниками ничем не хуже тендера, в котором участвуют семь или восемь компаний. По-настоящему серьезная проблема возникает тогда, когда государственные ведомства либо слишком слабы, либо слишком продажны, чтобы успешно вести торг с потенциальными подрядчиками. В этом случае «откаты» гарантируют монопольные прибыли счастливым победителям, которые будут делиться прибылью с коррумпированными чиновниками.

## **Выводы**

В любой антикоррупционной кампании передней линией фронта должны стать структурные реформы. Если реализация государствен-

ной программы не достигает легитимных целей, то все предусмотренные ею препоны и ограничения не создают ничего, кроме плодородной почвы для коррупции. Выходом тут может быть только решительный отказ от программы, а не ее коррекция. Многие программы имеют важное общественное значение и должны быть пересмотрены таким образом, чтобы отграничить чиновничий произвол. При реализации других программ следует так изменить всю процедуру ее реализации, чтобы снизить возможность извлечения чиновниками личной выгоды.

Уголовное законодательство – второй важнейший фактор всеобъемлющей стратегии. Не так-то просто найти нужное сочетание наказаний, поощрений и численности сотрудников. Тем не менее остается несомненным один важный урок, который можно извлечь из экономического анализа преступлений: антикоррупционная политика никогда не должна ставить своей конечной целью полное искоренение злоупотреблений. Ригористы склонны применять многоступенчатую систему самых жестких мер борьбы, которые только повышают стимулы для коррупции, а не снижают их. Целью деятельности правоохранительных органов должна стать изоляция коррумпированных систем, наносящих наибольший вред обществу, а затем организация эффективной тактики сдерживания, чтобы максимально повысить риск и издержки коррупционных сделок и побуждать их участников сообщать о них властям.

Реформа системы государственных заказов оказывается третьим главным компонентом антикоррупционной стратегии. Ее следует рассматривать как возможность пересмотра номенклатуры закупок и способов их реализации. И хотя опыт проведенных в Соединенных Штатах реформ в этой области не следует бездумно воспроизводить в других странах, он может стать основой для концептуального пересмотра всей системы государственных заказов. Развивающиеся страны могли бы поэкспериментировать с введением для потенциальных подрядчиков профессионального ценза, с внедрением более открытой и прозрачной процедуры проведения тендеров и с повышением роли государства как участника торга. В развивающихся странах, где ощущается нехватка экспертов по государственным закупкам, а правительство практически не подотчетно гражданам, практика закупок стандартной номенклатуры товаров по средним мировым ценам представляется куда более разумной, чем в Соединенных Штатах.

В следующей главе я обращаюсь к последнему и, возможно, самому главному виду реформ, относящихся к экономической сфере.

Продажное и некомпетентное чиновничество может свести на нет любые попытки борьбы с коррупцией. Но как же тогда государство должно управлять своей бюрократией, чтобы добросовестная служба в государственном ведомстве стала привлекательной для образованных граждан?

## **5. Реформа государственной службы**

Кадровая политика, основанная на раздаче должностей и политической лояльности сотрудников, подрывает эффективность системы публичных услуг и приводит к нечестному применению налогового и регулирующего законодательства<sup>1</sup>. Если в правительственных ведомствах процветают коррупция и своекорыстие, но при этом правительство в общем и целом стремится проводить курс на демократизацию и либерализацию, оно может столкнуться с делегитимизацией своих политических и экономических реформ. Тут главная цель – не изолировать государственных чиновников от политики (задача в любом случае невыполнимая), а найти способы сделать участие их в политике опосредованным. Традиционно система профессиональной государственной службы предполагает хорошо оплачиваемую и политически нейтральную должность, гарантии несменяемости на срок действия контракта, основана на отборе действительно достойных и квалифицированных кадров и не предполагает влияния имущественных интересов или интересов бизнеса, которые могут вступить в конфликт с честным выполнением своих профессиональных обязанностей (Adamolekun, 1993). Хотя некоторые современные реформаторы и оспаривают ряд аспектов этой традиционалистской модели, но даже они согласны с принципом, что госслужащих нельзя нанимать и увольнять по политическим соображениям (Reid and Scott, 1994; Scott, 1996).

Страны, в которых совершается переход от однопартийной системы или авторитарной системы власти, сталкиваются с насущной необходимостью создания профессиональной армии государственных служащих. Исполнительная ветвь власти должна быть полити-

<sup>1</sup> Как еще в 1723 г. отмечало британское казначейство, «чиновники, которые либо сами, либо через своих родственников или политических сторонников проводили агитацию среди избирателей накануне парламентских выборов, едва ли были замечены в слишком рьяной борьбе со злоупотреблениями хозяев винокурен и распивочных» (цит. по Parris, 1969: 25).

чески подотчетна, но она также должна уметь исполнять свои рутинные функции при минимальном уровне коррупции и фаворитизма. Например, в Мексике по мере размывания политической традиции доминирования одной партии национальное правительство рассматривает вопрос о создании института государственных служащих (Gueggo Amrahan, 1998). Демократия, в которой партии сменяют друг друга у кормила власти, едва ли совместима с системой найма государственных чиновников, основанной на политических предпочтениях. В отсутствие системы социальных гарантий государственные чиновники, которые знают, что их ждет неминуемое увольнение после очередных выборов, могут просто-напросто втихую откладывать себе записку на черный день<sup>2</sup>.

Разумеется, у чиновников может возникнуть вполне корыстный интерес в создании системы аполитичной государственной службы. Ведь подобная система может стать для чиновников среднего эшелона единственным шансом сохранить свою должность в условиях грядущей смены политической власти в стране. И хотя скептическое отношение к подобной мотивации чиновников, может быть, справедливо, это тем не менее ни в коей мере не должно приуменьшать важность реформ. Если в политической культуре укореняется политический плюрализм, аполитичный институт госслужбы может способствовать «мягкой» смене политического руководства страны (Adamolekun, 1993: 41–43). В странах со стабильной политической системой высшие госчиновники могут с большим успехом служить при разных администрациях, чем в странах со слабыми и постоянно меняющимися режимами (Reid and Scott, 1994: 67).

Но даже стабильные политические режимы могут находить полезное у профессиональных и аполитичных чиновников. История дает множество примеров того, как в автократических странах, в частности, в германской и китайской империях, была осознана ценность компетентных госчиновников для эффективного и честного функционирования государственной машины (Derlien, 1991; Raadschelders and Rutgers, 1996: 76–77). Аналогичным образом в современном Китае осуществляется реформа госслужбы, основанная на принципах най-

<sup>2</sup> В Великобритании уже в 1684 г. наблюдатели подчеркивали важность принципа несменяемости чиновников финансовых ведомств: «Ежели потребуются назначить кого-то на должность банковского кассира, то лучше оставить выбор на старом сотруднике, у коего столь много способов не обидеть себя и кто не станет злоупотреблять своим положением, находясь на должности кассира до конца своих дней» (цит. по Parris, 1969: 26).

ма по принципу компетентности, установления тарифных ставок оплаты труда, сопоставимых с рыночным уровнем зарплат, и профессионального переобучения сотрудников. Впрочем, этой реформе недостает некоторых ключевых признаков, характерных для наиболее развитых систем. В частности, реформа проводится под контролем коммунистической партии и без четко выраженных различий между политическими назначенцами и госчиновниками (Burns, 1993: 354–356). И все-таки эти реформы способствуют повышению легитимности правительства в глазах граждан и стимулируют приток иностранных инвестиций.

Реформа государственной службы стоит на повестке дня во многих странах мира. Например, новым демократическим странам Африки необходимо развивать институт государственной службы, без чего невозможна ни модернизация, ни экономический рост. Этим странам следует перераспределять функции между служащими государственных ведомств и иными негосударственными институтами и группами. Государственные структуры, унаследованные от бывших колониальных режимов, во многом отличаются от идеальной веберовской бюрократии. И не только тем, что высшие чиновники, как правило, были представителями колониальных властей, но и тем, что они нарушали веберовские принципы, слишком рьяно включаясь в политические баталии, потворствуя экономическим интересам экспатриантов и проводя ошибочную политику в отношении туземного населения. Ладипо Адамолекун, многие годы изучавший африканскую бюрократию, рекомендует создавать компактные институты профессиональной госслужбы для выполнения множества функций, не связанных с полномочиями центральных властей. Он также подчеркивает важность политической подотчетности высших чиновников. С его точки зрения, британская «вестминстерская» модель, в которой госслужащие готовят секретные доклады для министров, не годится для Африки. Конфиденциальность при общении государственных бюрократов и политических назначенцев лишь потворствует коррупции и своекорыстным попользованиям. Поэтому государственная служба в Африке должна функционировать в открытой среде, чтобы простые граждане и заинтересованные группы общества могли контролировать их поведение (Adamolekun, 1993: 43–44).

Основанные на совершенно ином историческом фундаменте, посткоммунистические страны вынуждены создавать новые государственные машины на базе социалистических институтов, плохо

пригодных для выполнения стоящих перед ними сегодня задач. Как и в случае с постколониальными странами, граница между государственными институтами и частным сектором тут сильно размыта. Несмотря на существование в прошлом общественно-политической системы, основанной на иерархическом контроле, нынешний государственный сектор страдает от плохой организации. Решения часто принимаются без должного согласования, с многочисленными проволочками, у них отсутствует правовая база. А реформы часто проводятся медленно и неэффективно (Collins, 1993: 325–329). Хотя страны восточной Европы и Азии с переходной экономикой сталкиваются с непростой задачей создания профессиональной и честной системы госслужбы, они все же имеют одно преимущество перед другими развивающимися странами – хорошо образованное население, способное выполнять функции современного государственного аппарата. Тем не менее, многим кадрам требуется переподготовка, чтобы быть готовыми к тем обязанностям, которые выполняют госслужащие в условиях рыночной экономики (там же: 335).

Есть два основных способа снизить стимулы коррупции в сфере госслужбы. Во-первых, государство должно реформировать систему найма госслужащих. Во-вторых, государство должно отказаться от практического предоставления публичных услуг, нанимая для этой цели частные компании. Тот и другой способ имеют как свои преимущества, так и недостатки. Я начну с основных параметров реструктуризации госслужбы, включающих реформу оплаты труда, недопущение конфликта интересов, систему поощрений и антикоррупционный контроль в высших эшелонах бюрократии. В заключение я рассмотрю вопрос о найме частных фирм для выполнения государственных контрактов.

### **Реформа оплаты труда**

В ряде развивающихся стран зарплата государственных служащих оказалась слишком низкой. Обретенная независимость не помешала многим бывшим колониям сохранить тарифные сетки оплаты труда госслужащих, которые превосходили средние зарплаты в частном секторе. Но данное преимущество с течением времени было утрачено. Такое же явление наблюдается в странах Восточной Европы, республиках бывшего Советского Союза и в Латинской Америке (Naque and Sahay, 1996: 11; Reid and Scott, 1994: 52). Во многих странах уровень заработной платы госслужащих постепенно снижался по отношению не только к зарплатам в частном секторе, но и

к уровню оплаты труда госчиновников в прошлом. По данным исследований, проведенных в 21 стране в конце 80–начале 90-х годов, реальная заработная плата госчиновников уменьшалась в среднем на 1,4% в год. Причем в разных странах эти цифры варьировались: в Болгарии за 1989–1992 гг. снижение заработной платы составило 17,7% в год, а в Гане, напротив, за 1986–1989 гг. происходило повышение на 4,4% в год (Haque and Sahay, 1996: 4)<sup>3</sup>.

Тарифные сетки также имели тенденцию к выравниванию. Например, в течение 1975–1985 гг. в 12 из 13 африканских стран заработная плата высококвалифицированных чиновников снижалась гораздо быстрее, чем неквалифицированных (Haque and Sahay, 1996: 6). К середине 80-х годов во многих африканских странах жалование высших госслужащих оказалось на уровне минимальной заработной платы (Nunberg and Nellis, 1995: 28). В подобных условиях весьма нелегко привлечь к работе настоящих специалистов, равно как и возможен избыточный спрос на малоквалифицированные должности. Программы реформ в этой области нередко ставили целью увеличить вилку жалования. Так, в Гане коэффициент надбавок изменился с 2,5:1 в 1984 г. на 10:1 в 1991 г. – и хотя целью реформы было изменение тарифной шкалы на 13:1, тем не менее прогресс в системе оплаты госслужащих был налицо (там же: 27). В то же самое время неквалифицированные служащие имеют возможность получить надбавку к сопоставимому уровню жалования в частном секторе. Например, государственные менеджеры, инженеры и бухгалтеры в Тринидаде и Тобаго зарабатывали меньше, чем их коллеги в частном секторе, но зато неквалифицированные работники получали вдвое больше минимальной оплаты труда в частном секторе (Reid and Scott, 1994: 48).

При низкой оплате труда государственных служащих коррупция – единственный путь к выживанию. Впрочем, не следует преувеличивать разницу в уровне заработной платы в государственном и частном секторах. В большинстве случаев полная оплата труда включает в себя не только собственно заработную плату, но и такие бонусы, как медицинская страховка и предоставление льготного жилья. Подобный социальный пакет приобретает особую ценность в

<sup>3</sup> Обратимся к двум другим примерам, подкрепленным документально. В Перу в 1987 г. уровень заработной платы в налоговых ведомствах упал до 33% уровня оплаты труда по состоянию на 1971 г. В тот же период число сотрудников удвоилось (Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 265). В Йемене с 1971 по 1986 гг. уровень зарплаты снизился в реальном измерении на почти 56% (Sultan, 1993).

условиях галопирующей инфляции. По данным Всемирного банка, в исследуемых странах дополнительные бонусы составляли от 20 до 80% уровня жалования (Nunberg and Nellis, 1995: 26; Reid and Scott, 1994: 50).

Однако даже при учете всех этих надбавок к жалованию разрыв между зарплатами в государственном и частном секторе все равно остается (Reid and Scott, 1994). В подобных случаях госчиновники склонны работать на двух работах или брать взятки как прибавку к своей низкой зарплате. Иные могут даже заниматься бизнесом, используя свое служебное положение. Проблема эта стара как мир. В Великобритании уже в конце XVIII в. государственная комиссия высказала опасение, что урезание жалования чиновникам «ударит по обществу, так как возникнут новые потребности, кои должны быть удовлетворены по справедливости» (цит. по Chester, 1981: 144). Недавнее исследование, проведенное в ряде стран, выявило негативную взаимозависимость между уровнем зарплат в государственном секторе (в сопоставлении с зарплатами в частном производственном секторе) и уровнем коррупции (Van Rijckeghem and Weder, 1997). Другим косвенным свидетельством этого является несоответствие между жалованием госслужащего и его реальными доходами. Так, в 1986 г. заработная плата составляла лишь 33% общих доходов государственных чиновников в Заире по сравнению с почти 100% в 1969 г. (MacGaffey, 1991: 14). В Танзании зарплат и бонусы составляли примерно 40% средств, необходимых для потребностей семьи, и правительство поощряло чиновников искать дополнительный легальный заработок на стороне (Mans, 1994: 378–380).

Иногда низкооплачиваемые, но требующие высокой квалификации вакансии на госслужбе так и остаются незаполненными, как показало недавнее исследование ситуации в Гайане и на Ямайке (Kitchen, 1994: 121). Но дело может обстоять еще хуже, если такие вакансии заполняются, поскольку сотрудники будут стремиться компенсировать взятками свое низкое жалование. Это, кстати, объясняет, почему люди готовы платить за получение должностей, которые, как кажется, весьма непривлекательны с точки зрения оплаты труда. В ряде развивающихся стран большим спросом пользуются должности в бюрократической иерархии, открывающие широкие возможности для получения крупных взяток (Wade, 1982, 1984). Место в коррумпированном полицейском управлении также является лакомым куском (Alfiler, 1986: 39; Pasuk and Sungsidh, 1994: 99–129). Вакансии же в госучреждениях, где подобная перспектива маловеро-



ятна, например в структуре министерства иностранных дел, привлекают недостаточное количество достойных кандидатов.

Если система оплаты труда в государственном секторе не поощряет высококвалифицированных специалистов, то свою роль может сыграть фактор личного выбора. Профессионалы, достойные занять должность в госсекторе, будут искать работу в частном секторе либо в своей стране, либо за рубежом. Квалифицированные кадры, получившие высокую профессиональную подготовку за государственный счет, уезжают, оставляя вместо себя менее квалифицированных работников. В отсутствие коррупции и возможностей для работы по совместительству равновесие рынка труда достигается за счет концентрации неквалифицированных работников на низкооплачиваемых должностях на госслужбе, — при этом они выполняют обязанности, которые они неспособны выполнять.

Конечно, кто-то, возможно, сознательно идет работать в систему государственной службы, но таких будет явно недостаточно, чтобы заполнить все вакансии в бюрократической иерархии. При этом претенденты на должности в госсекторе могут не иметь достаточной квалификации для работы в других областях. Если же система находится в состоянии равновесия, то «предельный» работник может воспринимать вакансию на госслужбе во всяком случае не хуже любой вакансии в частном секторе, но могут обнаружиться немало таких работников, которые не смогут получить работу в госсекторе, сопоставимую по уровню оплаты с должностью в частном секторе<sup>4</sup>. С течением времени на госслужбе останутся две слишком многочисленные категории сотрудников: работники с низкой производительностью труда, которых не взяли на аналогич-

<sup>4</sup> Тут хотелось бы сделать одно предостережение. В ряде беднейших стран номинальные показатели заработной платы квалифицированных работников городского сектора не могут быть приняты на вооружение, так как этот сектор слишком мал и уровень оплаты труда в нем находится в зависимости от шкалы окладов в транснациональных компаниях, возникающих вне экономики данной страны. Число таких сравнительно высокооплачиваемых рабочих мест крайне ограничено, и эти оклады отнюдь не отражают реальной вилки оплаты труда госслужащих. Данные о доходах в неформальном секторе могут стать более надежным показателем индивидуальных возможностей на рынке труда. Свидетельством тому могут служить успешно проведенные сокращения штата госслужащих в ряде африканских стран. Более того, государство может проводить политику гарантированного трудоустройства всех выпускников высшей школы или осуществлять программу найма на государственную службу для трудоустройства избыточной рабочей силы во избежание роста безработицы. В подобных случаях проблема не в низкой оплате труда, а в избыточной занятости (Nunberg and Nellis, 1995: 15–16).

ные должности в частном секторе, и потенциальные взяточники (Besley and McLaren, 1993).

С учетом такого распределения профпригодности работников сферы производства и услуг могут быть организованы таким образом, что от работников ожидается низкая квалификация и создаются стимулы для коррупции. В таких условиях реформа госслужбы, если остается хоть какая-то надежда на ее успех, должна быть кардинальной и решительной. Тут, возможно, одним только повышением зарплаты и улучшением условий труда не обойтись: помимо этого, будет необходимо сменить большинство работников. Кроме того, потребуется также тщательный пересмотр государственных программ в целях снижения стимулов для коррупции и создания стимулов для добросовестного труда. Данный вывод созвучен попыткам Ван Рийкегема и Ведера (Rijkeghem and Weder, 1997) объяснить изменения в показателях коррупции в отдельно взятой стране в определенный период времени. Как и при сопоставительном анализе данных в различных странах, качество бюрократической деятельности оказалось обратно пропорциональным уровню коррупции, но при этом уровни зарплат не имели решающего значения.

Реформа госслужбы – одна из множества, за которые ратуют международные организации, но они зачастую плохо спланированы (Nunberg and Nellis, 1995; United Nations Development Programme, 1997b). Для успеха своих начинаний реформаторы должны принимать во внимание все значение социальных бонусов и их распределения, соотношение между зарплатами в госсекторе и реальными доходами госслужащих, роль коррупции и конфликта интересов при принятии решений в госсекторе, эффективность труда работников государственного и частного секторов, размеры и роль неформальной («теневой») экономики. Правительство должно четко решить, будет ли достаточно широкий круг госслужащих иметь возможность получать нормальное выходное пособие при увольнении. А если да, то тогда в госсекторе и зарплаты можно будет повысить, и число должностей сократить без ущерба для интересов дела. В прошлом при проведении программ реформ выяснялось, что переход уволенных работников в аграрный или неформальный сектор оказался менее болезненным, чем ожидалось, особенно в Африке (World Bank, 1991: 16).

Тяготы реформ можно компенсировать созданием новых рабочих мест в частном секторе и поощрением выхода частного бизнеса из «тени». Хорошим началом таких реформ может стать создание честной системы налогообложения. Этот шаг, с одной стороны, по-

высит поступления в государственный бюджет, а с другой – подстегнет частные компании к вхождению в легальную экономику. Затем можно будет постепенно, по мере развития частного сектора, сокращать государственный. Но, к сожалению, развитие частного сектора может породить свои проблемы, поскольку коррумпированные чиновники будут стремиться получить свою долю национального богатства, придумывая различные новые рогатки для частных компаний. Эта проблема может потребовать нестандартных решений. Реформаторам, возможно, придется лишить фактически оставшихся не у дел чиновников кое-каких административных функций, чтобы ограничить их возможности в получении взяток. Поскольку частично занятые на службе чиновники затрачивают меньше рабочего времени на ведение дел в госсекторе, они скорее всего будут стремиться получить работу в частном секторе. И как только это произойдет, от них будет легче избавиться вовсе. Структурные изменения в характере функционирования государственных учреждений следует совмещать с более традиционными инициативами по повышению заработной платы и улучшению условий труда. В этом плане целью реформ должно стать не только противодействие коррупции среди чиновников, но и заполнение вакансий в госсекторе достойными работниками.

### **Конфликт интересов**

В традиционных системах государственной службы предпринимаются попытки оградить чиновников от участия в политике и платить им достойную зарплату. Это важные цели, но ими не исчерпывается весь спектр задач по созданию профессиональной госслужбы. Даже если жалование сопоставимо с уровнем оплаты труда в частном секторе, а участие в политической деятельности запрещено, чиновники могут столкнуться с искушением использовать служебное положение в корыстных интересах. В ряде стран, где взысканность уголовно наказуемо, недостаточно делается для борьбы с экономическими конфликтами интересов.

Конфликты интересов были широко распространенным явлением на заре существования американской республики. Работники почтового ведомства печатали газеты и пользовались льготой бесплатной доставки. Сборщики пошлин на виски владели тавернами и освобождали от пошлин своих поставщиков, а таможенники сами занимались торговыми операциями (Prince, 1977). Аналогичным образом во многих странах постколониальной Африки чиновники

занимались бизнесом, который пересекался с их служебными обязанностями. В итоге конфликт интересов и коррупция серьезно подрывали эффективность функционирования государственных институтов (Adamolekun, 1993: 39–406, 42). Подобные конфликты интересов широко распространены в России, странах Восточной Европы и Китае (Chow, 1997; Collins, 1993: 326). В Китае, где многие совместные предприятия создавались в результате партнерских соглашений между государственными структурами и частными компаниями, государство сознательно направляет чиновников «в плавание по морю коммерции» (Burns, 1993: 358). При этом, как очевидно, возникает проблема раздвоенной лояльности. Чиновники могут давать льготы частным компаниям, в которых они имеют свою долю, за счет ущемления интересов других компаний, которые могли бы выполнять государственные подряды эффективнее и дешевле. Подобный фаворитизм может иметь место в сфере регулирования и приватизации. Тут даже нет необходимости платить взятки. Чиновники просто могут принимать решения в соответствии со своими экономическими интересами.

По этим причинам в большинстве развитых стран госслужащим запрещено участвовать в процессе принятия решений, затрагивающих их собственные экономические интересы. Во многих случаях как госслужащие, так и высокопоставленные политические функционеры обязаны сообщать о своих финансовых активах хотя бы некому государственному органу, а высшие государственные чиновники – передавать свои активы в трастовое управление. Получение подарков и иных материальных вознаграждений также строго контролируется.

В Соединенных Штатах постепенно складывались правила трудовой этики государственных чиновников и юридических ограничений, которые сегодня обязательны для исполнения всеми правительственными чиновниками (Gilman, 1995; Roberts and Doss, 1992). Первый в США этический кодекс правительственного чиновника был разработан и введен в действие в 1929 г. директором Почтовой службы (Gilman, 1995: 64–66). В настоящее время деятельность государственных служащих регулируется целым набором моральных кодексов и законодательных регламентов. Принципы этики правительственных служащих содержатся в 14 пунктах специального исполнительного приказа президента США (Gilman, 1995: 65). Многие его положения были закреплены законом 1989 г. об этике государственной службы и постановлением 1992 г. Управления по этике государственной службы.

Исполнительный приказ трактует порядок получения льгот и ухода со службы. Чиновникам не разрешается «использовать служебное положение для извлечения личной выгоды» и иметь финансовые интересы, вступающие в противоречие с их должностными обязанностями, использовать инсайдерскую информацию для личной выгоды или принимать подарки. Другие положения регламентируют порядок исполнения служебных обязанностей. Как дача, так и получение взяток считаются уголовно наказуемым преступлением. Не допускается получение жалованья из источников вне государственной системы, равно как и вознаграждение государственных чиновников за представительство частных интересов в «отдельных делах», где Соединенные Штаты имеют свой финансовый интерес. Предусмотренные законом санкции распространяются как на госчиновников, так и на лиц, которые дают им вознаграждение (18 USC §§201, 203, 207, 208; Chakrabarti, Dausses and Olson, 1997: 597–605). Наконец, чиновники обязаны не допускать признаков нарушения закона, даже если их деятельность формально не выходит за его рамки.

Для сравнения, во французском и канадском законодательствах для ограничения конфликтов интересов используются иные методы. Французское законодательство, если сравнить его с американским, уделяет больше внимания административным, нежели уголовным, мерам наказания, но при этом преследует аналогичную цель – предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего» (Rohr, 1991: 284). При этом на практике французские запреты кажутся менее строгими. От чиновников, как правило, не требуют подачи декларации о доходах, а соблюдение ограничений на профессиональную деятельность после увольнения лица с государственной службы контролируется недостаточно жестко (там же: 284–286). Канадское и британское законодательство также менее сурово. Парламентская система правления возлагает на премьер-министра обязанность контролировать законодательный процесс. Это означает, что в отличие от Соединенных Штатов законы, препятствующие конфликту интересов, практически не предполагают более строгого контроля за функционерами в исполнительной ветви власти, чем за членами парламента. Госслужащие руководствуются административными актами, а не законами (Stark, 1992: 429).

В Соединенных Штатах ограничения на политическую деятельность госслужащих предназначены не допустить их зависимость от партийных обязательств. Напротив, во Франции совершенно обыч-

ной оказывается карьера чиновника правительственной структуры, добывающегося выборного политического поста. Чиновники государственных ведомств вправе участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса, и даже могут совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Пройдя же в общенациональный парламент, они обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока их депутатских полномочий могут вернуться на ту же должность без всяких потерь. Между 1958 и 1986 гг. 33% членов Национального собрания до выборов занимали государственные посты (Rohr, 1991: 287). Подобная система оказывается жизнеспособной благодаря тому, что она базируется на давней традиции общественной значимости государственной службы. В развивающихся странах, где укоренена такая же традиция, французская модель может стать образцом для подражания. А там, где госслужба ассоциируется с коррупцией и фаворитизмом, предпочтительнее четкое разграничение административной и политической сферы, как это имеет место в американской модели.

На практике сложности с четким исполнением законодательства возникают в ситуациях, связанных с поиском работы. Хотя в Соединенных Штатах явные случаи договоренностей по типу «ты – мне, я – тебе», которые могут возникнуть на федеральном уровне, более или менее эффективно контролируются моральным кодексом поведения госслужащих и предусмотренными юридическими санкциями, бывших госчиновников после увольнения обычно нанимают компании, имеющие деловые связи с теми ведомствами, где ранее работал уволенный чиновник. Моральный кодекс гласит, что «работники не должны наниматься на работу или заниматься деятельностью, включая поиск работы или переговоры о найме на работу, которые вступают в конфликт с их официальными полномочиями и ответственностью как правительственных чиновников». Во исполнение ряда условий бывшие госчиновники не могут представлять интересы третьих лиц перед своим бывшим работодателем до истечения двух лет после их увольнения со службы. Запрет, правда, не является всеобъемлющим и касается только той сферы, в которой данный человек работал в течение года после увольнения с госслужбы [18USC §207(a)–(d); Chakrabarti, Dausses and Olson, 1997: 608–612]. Президент Клинтон еще более ужесточил эти требования к высшим чиновникам администрации, введя практику принесения клятвы избегать деловых связей с государственными структурами в течение пяти лет после увольнения из

его администрации (Executive Order 12384. 1993. January 20; Gilman, 1995: 75).

Довольно густой и сложный коктейль из американских моральных кодексов и уголовных, административных и гражданских санкций не всегда поддается пониманию и интерпретации. Некоторые критики полагают, что американские законы, трактующие конфликт интересов, являются слишком драконовскими и недемократичными (Anechiaro and Jacobs, 1997; Roberts and Doss, 1992). Если верить таким критикам, все эти правила сопряжены с бюрократической волокитой, ограничивают творческий подход и отпугивают компетентных специалистов от государственной службы. Но такая, слишком сложная для экспорта, американская модель может дать надежные ориентиры для тех стран, которые только начинают вырабатывать стандарты бюрократической деловой этики. Даже самые непримиримые критики американской модели не спорят, что чиновники, работающие в системе госзаказов, могут получать комиссионные от заключенных контрактов либо жалование или крупные подарки от компаний, с которыми они вступают в деловые отношения. Однако во многих развивающихся странах подобная практика лишь в самое недавнее время стала осознаваться как серьезная проблема. Чтобы госслужба не превратилась в источник легкой наживы, все страны должны разработать основополагающую программу борьбы с конфликтом интересов, основанную на кодексе деловой этики и подкрепленную юридическими санкциями. И лучше всего начать с простых основополагающих правил поведения чиновника – особенно если требуется избежать превращения самих контролирующих органов в новый рассадник коррупции.

### **Политика кнута и пряника**

Реформа системы оплаты труда, наем по принципу компетентности, контроль за внешними экономическими интересами и политической ангажированностью госслужащих являются первыми необходимыми шагами. Иногда реформаторы могут изменить саму природу госслужбы, дабы снизить стимулы коррупции, но это не всегда представляется возможным. Налоговые службы, полиция, чиновники, отвечающие за распределение госзаказов и выполнение регулирующих нормативов и актов, всегда будут подвержены искусу коррупции. Поэтому для эффективного антикоррупционного контроля требуется создание надежной системы поощрений и наказаний. Формальные юридические санкции могут стать важной базой, но и

стимулирование бюрократии также можно использовать в качестве инструмента борьбы с коррупцией. Для стимулирования эффективного выполнения должностных обязанностей и ограничения взяточничества требуется применять политику кнута и пряника. Стимулирование поможет повысить личную заинтересованность чиновника или проводить политику поощрения и наказания в зависимости от результатов коллективного труда.

Самым надежным сдерживающим фактором коррупции является эффективная аполитичная система контроля, которая помогает выявлять продажных чиновников. Если уровень оплаты труда на госслужбе достаточно высок, то таким чиновникам будет что терять в случае, если они будут пойманы с поличным и уволены. Одной из разновидностей санкций может стать пенсия, которой работник будет удостаиваться лишь в случае безупречной службы (Becker and Stigler, 1974). Но и такого контроля недостаточно. Увольнение — это разовое наказание, не привязанное к дополнительным выгодам коррумпированных чиновников. Повышение жалованья может снизить привлекательность взяток, но не приведет к полному искоренению практики мздоимства. Высокое жалованье может лишь подстегнуть аппетиты чиновников, которые будут требовать более крупных подношений в связи с возросшим риском потери хорошо оплачиваемой должности. Чиновники могут превратиться из «голодных и жадных» в «сытых и жадных»<sup>5</sup>. Абсолютное число взяток может снизиться, поскольку все меньше чиновников будет замешано в коррупционных сделках, но зато возрастут «тарифы» за единичные услуги. Поэтому система поощрений и наказаний должна быть увязана с качеством работы отдельно взятого бюрократа. В предыдущей главе я касалась того, каким образом поведение чиновника может обусловить суровость наказания. Здесь я сосредоточусь на стимулировании добросовестной работы.

Системы государственной службы обычно функционируют таким образом, что добросовестный труд зачастую недооценивается. Например, во многих странах Латинской Америки система госслужбы базируется на жестких правилах и нормативах и шкала заработной платы устанавливается с учетом чисто технических критериев и без учета рыночных реальностей. Проблема усугубляется наличием социального пакета вдобавок к жалованью, причем эти бонусы не связаны с профессиональными качествами служащего. Для пре-

<sup>5</sup> India: Best Loosening//The Economist. 1997. August 2. См. также India: Taxing Again//The Economist. 1997. September 29.



дотворачивания коррупции и фаворитизма централизованные системы контролируют расходы, трудоустройство и текущие производственные отчеты. Менеджеры ограничены в свободе принятия решений. В отсутствие практики поощрений за добросовестный труд менеджеры, если бы имели большую свободу принимать решения, могли бы злоупотребить ею, «нанимая некомпетентный персонал просто для удовлетворения политически влиятельных клиентов, и распределяли бы зарплаты, должности и иные привилегии, руководствуясь соображениями фаворитизма, а не профессиональных качеств служащих...» (Reid and Scott, 1994: 45). Выходом из этой ситуации может быть не еще большее ужесточение мер надзора и не введение многоступенчатой системы контроля, а реформы, стимулирующие добросовестный труд и поощряющие менеджеров, благодаря которым государственный сектор успешно реализует поставленные цели (там же: 46–47).

Иногда размеры бонусов могут быть обусловлены ценностью предоставляемой услуги. Вспомним: взятка иногда служит стимулирующим фактором для бюрократов. В тех случаях, когда коррупционное поведение чиновника продиктовано исключительно незаконным характером сделки, получаемые им комиссионные можно легализовать. Эффективность подобной стратегии зависит от размера доли исполнителя, способствующей быстрому предоставлению услуги. Например, ведомство может внедрить систему двух «коридоров»: платных быстрых для тех, кто ценит свое время, и медленных для всех остальных. При этом доля оплаты, взимаемой за «срочность исполнения», может быть передана для материального поощрения чиновников за оперативность (Paul, 1995:163).

Многие государственные и частные агенты отвечают за принятие решений по движению финансовых средств, существенно превосходящих их жалование. В подобных случаях было бы наивно полагать, что поощрительные бонусы могут быть сопоставимы с материальной ценностью распределяемых ими благ. Приведенные данные о соотношении фонда оплаты труда и коррупции, однако, дают основание сделать вывод, что необходимо поднимать зарплаты госчиновников до уровня, сопоставимого с зарплатами специалистов той же квалификации, работающих в частном секторе. В этом случае госчиновники должны получать базовую зарплату плюс поощрительный бонус, увязанный с результатами их труда так, чтобы их общий доход был сопоставим с их возможным доходом в частном секторе. Если же у работодателя возникнет сомнение в прямой

зависимости материальных результатов труда работника от его добросовестности, практика выделения в структуре доходов базовой зарплаты и поощрительной надбавки будет зависеть исключительно от готовности работодателя смириться с этим сомнением (Weitzman and Kruse, 1990: 100–102).

Системы поощрительной оплаты труда могут быть эффективными, но их следует применять очень осторожно во избежание предоставления бюрократам монопольной власти, которой они могут злоупотребить для извлечения личной выгоды (Rose-Ackerman, 1978: 85–108). Чиновники не должны иметь возможности создавать искусственные препятствия, которые они затем будут благосклонно убирать за взятки благодарных клиентов. Так, британские реформаторы в 30-е годы XIX в. настаивали на замене разовых гонораров госчиновников за предоставленную ими услугу твердыми окладами. При этом парламентская комиссия высказала опасение, что при существовавшей тогда гонорарной системе высокопоставленных чиновников можно было заподозрить «в создании препятствий для исполнения ими официальных функций» (цит. по Chester, 1981: 135).

В качестве альтернативы системы индивидуального материального поощрения коллективы или целые ведомства можно материально вознаграждать по результатам их работы. Этот вариант представляется наилучшим решением в отношении многих государственных ведомств. Ведь поощрение отдельных сотрудников может привести к созданию в коллективе нездорового климата (Mitchell, Lewin and Lawler, 1990: 64–67). Такое соображение привело ряд исследователей частного рынка труда к выводу о необходимости стимулировать отдельных работников по результатам производственных достижений всего коллектива. Такая поощрительная система лучше всего работает в условиях, когда сами наемные работники участвуют в процессе выработки оптимальных условий труда (Blinder, 1990). Но иногда работа в команде может стать проблемой, разрешить которую как раз и помогает индивидуальная форма поощрений. Государственные чиновники могут трудиться сообща как над предоставлением высококачественных услуг, так и над увеличением валового дохода от взяток. Зачастую командная работа служит индикатором коррупции в правоохранительной системе. Если есть некая шкала оценки добросовестного труда, то система индивидуального поощрения может стать действенным инструментом борьбы с коррупцией.

Государственные предприятия должны стать первыми кандидатами на внедрение системы стимулирования за добросовестный

труд. Хотя кое-кто может ратовать за сплошную приватизацию, этот вариант не всегда возможен. Если подобные предприятия продают товары и услуги частным потребителям, всегда можно оценить материальные результаты их деятельности. В Новой Зеландии и в Корее система поощрений госслужащих привязана к конечному результату их деятельности (Scott, 1996: 21–29; World Bank, 1991: 28). В Корее годовой поощрительный бонус, заработанный компанией, распределяется между всеми сотрудниками, кроме того, в самих компаниях действует своя система стимулирования работников. Таким образом, государство поощряет компанию в целом, а менеджмент компании в свою очередь выстраивает собственную систему премирования конкретных сотрудников. Подобный подход кажется очень привлекательным, но он требует получения точных и всеобъемлющих данных о производительности государственных предприятий. В развивающихся странах это условие должно безусловно выполняться до тех пор, пока не будет создана надежная система поощрения целых предприятий.

В государственном секторе систему материального поощрения как трудовых коллективов, так и отдельных работников применять труднее, чем в частном секторе. За исключением государственных предприятий, производящих товарную продукцию, очень трудно оценить качество труда работника. Поэтому государственные ведомства могут сформулировать принципы оценки производственных результатов, что, впрочем, не должно быть единственной целью (Scott, 1996: 30–43). Если уровень оплаты труда жестко привязан к этим индикаторам, госчиновники могут попытаться «обмануть» систему, чтобы получать максимальные премии. Опыт развитых стран, где в правительственных учреждениях внедрена система оплаты труда по результату, в лучшем случае был неоднозначным. В Новой Зеландии вроде бы дела обстоят наилучшим образом, хотя многие проблемы, возникающие при внедрении системы, остаются нерешенными. Существует сложная взаимосвязь между эффективностью распределения и технической эффективностью. Отдельные работники могут долго дискутировать на тему, как следует оценивать результаты их труда и как их поощрять (Campos and Pradhan, 1997: 443; Scott, 1996). Действующую в Великобритании практику оценки профессиональной отдачи работников и политики поощрительных бонусов явно нельзя назвать успешной (Madron, 1995). Анализ недавних реформ в Соединенных Штатах также не внушает оптимизма, но очень трудно понять, в чем корень проблемы: в са-

мой системе или в неудачном ее применении на практике (Ingraham, 1993, 1996: 260; Perry, 1988–1989).

Статистические данные о коллективных стимулах в частном секторе свидетельствуют, что коллективный труд дает наилучшую отдачу при определенных условиях, как-то: стабильный совокупный спрос, низкий уровень безработицы, оптимизация фонда заработной платы и перспективы долгосрочного инвестирования (Levine and Tyson, 1990: 214). Другими словами, в системе государственного найма могут и не иметь места все условия для успешного коллективного труда. Более того, стабильная оптимизация фонда заработной платы за счет сокращения числа работников находится в противоречии с необходимостью для многих предприятий государственного сектора снижать число наемных работников и подтягивать уровень оплаты труда к ее уровню в частном секторе.

Понятное дело, разработка эффективной системы стимулирования труда сопряжена с известными трудностями и не всегда является лучшим решением. Тем не менее есть целый ряд ситуаций, в которых именно этот вариант может стать действенным антикоррупционным рычагом. Тут можно привести немало положительных примеров, особенно из области фиска. Большинство инициатив по совершенствованию практики сбора налогов, рассмотренных в исследовании Ариндама Дас-Гупта и Дилипа Мукерджи (Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 257), связаны с предложением определять бюджеты более или менее автономных бюрократических структур в зависимости от эффективности их деятельности по сбору налогов. Реформы служб, ответственных за взимание подоходных налогов в ряде африканских стран, проводились по сходному сценарию (Dia, 1996). Например, в Гане в 80-е годы XX в. при проведении реформы налоговых и таможенных служб предпринимались попытки внедрить анклавный принцип при создании новой национальной службы доходов. Для деятельности этих служб до реформы были характерны коррупция, тайная работа по совместительству и прочие отрицательные моменты. Зарплаты были низкими, бюрократические структуры функционировали практически бесконтрольно. В ходе реформы большинство коррумпированных чиновников либо уволили, либо отправили на пенсию. При этом заработные платы были повышены, условия труда улучшены. Повышение фонда оплаты труда сопровождалось внедрением системы материального стимулирования, направленной на поощрение как лучших работников, так и всего трудового коллектива новой

службы в целом. Были определены плановые показатели по сбору налогов и таможенных платежей, и служба получала бонус в размере 3,5% налоговых поступлений и 2,5% таможенных сборов. В период между 1984 и 1988 гг. налоговые и таможенные поступления в бюджет страны выросли с 6,6% до 12,3% ВВП. Эти реформы иллюстрируют важность сочетания роста фонда заработной платы со стимулированием эффективной работы. Программа оказалась достаточно успешной, однако и тут не обошлась без проблем. Остальные госслужащие были крайне недовольны тем особым положением, в котором оказались работники налоговой службы. В конце концов, получаемые национальной службой доходов бонусы стали повышаться в зависимости не только от лучших показателей работы службы, но и от простого роста налоговых ставок, вызванного ростом ВВП под влиянием внешних факторов<sup>6</sup>. Более того, против урезания своих полномочий протестовало и министерство финансов, которому в 1991 г. и был вновь передан сбор налогов, хотя налогово-таможенное ведомство и сохранило некоторую автономию (Dia, 1996:86–90; Terkper, 1994).

В общем функционирование системы стимулирующей оплаты труда, поставленной в зависимость от производительности, будет успешнее, если повышение производительности труда работников будет приносить ощутимую материальную отдачу, если сами работники готовы смириться со снижением заработной платы при неудовлетворительных показателях, если есть возможность достоверного сопоставления интенсивности труда и конечного результата и если работники смогут адекватно реагировать на материальное стимулирование их деятельности (Klitgaard, 1997:19). Уже само распространение коррупции свидетельствует о том, что за взятку у чиновников можно купить некий ценный продукт. Поэтому внедрение схем материального стимулирования труда необходимо начинать именно в сферах, наиболее пораженных вирусом коррупции. Успешная реформа будет способствовать как снижению взяточничества, так и росту производительности.

<sup>6</sup> В Англии в XVIII в. высокопоставленные клерки делили между собой до трети собранных с граждан платежей. Средний размер их ежегодных доходов из этого источника вырос с 330 ф. ст. в 1711 г. до 700 ф. ст. в 50-е годы, а в разгар войны США за независимость достиг 1278 ф. ст. Платежи граждан, как правило, не имели четкой привязки к объему трудозатрат клерков (Chester, 1981: 134).

### **Коррупция на разных этажах властных структур**

Еще одна важнейшая мишень кампании реформ – это разрушение коррупционных связей между высшими и низшими эшелонами. Здесь есть два варианта. В одном варианте – условно назовем его «снизу вверх» – нижестоящие чиновники собирают «дань» и делят ее между своими начальниками либо прямо, либо косвенно, в последнем случае попросту покупая свои должности. На первых порах взятка начальнику может служить платой за его молчание, но если мздоимство приобретает системный характер, взятка становится для своекорыстного начальника неременным предварительным условием назначения нового сотрудника на должность<sup>7</sup>. В ряде случаев имеет место пирамида: каждый чиновник на данном уровне покупает себе должность у чиновников, занимающих более высокую ступеньку в иерархии. Если при непосредственных контактах с клиентурой «рядовые бюрократы» могут действовать с максимальной степенью своеволия, схема «снизу-вверх» работает. Так, почвой для коррупции в полиции часто бывает та власть, которую имеют простые полицейские инспекторы над владельцами частных компаний, как легальных, так и нелегальных. Например, в Непале полицейские дорожно-постовой службы, вовлеченные в транспортировку гашиша, собирали дань с курьеров и делили ее со своим начальством (Alfiler, 1986:46). В налоговых и таможенных ведомствах чиновники, регулярно имеющие дело с налогоплательщиками, обязаны делиться со своим начальством. В Корее при расследовании одного дела о коррупции обвиняемые во взяточничестве госчиновники мотивировали свои непомерные аппетиты тем, что им приходилось делиться с директором, начальником отдела и начальником подразделения (там же: 41).

Второй вариант – условно назовем его «сверху вниз» – может работать тогда, когда коррумпированный руководитель покупает молчание своих подчиненных, устанавливая повышенные оклады и бонусы или раздавая им премиальные «в конвертах». В Корее, где высшие чиновники рассматривают своих подчиненных как «семью», считается приемлемым для глав правительственных ведомств со-

<sup>7</sup> Cadot (1987), Дей (Dey, 1998) и Роуз-Аккерман (Rose-Ackerman, 1978:170–179) замечают, что чиновники вне рамок формальной субординации также могут вступать во взаимодействие. К примеру, если некто хочет построить дом, ему требуется получить разрешение на строительство сразу от нескольких государственных ведомств. Дей утверждает, что в таких случаях могут возникать коррупционные связи между чиновниками разных властных структур.

бирать черные кассы, из которых они могут открыто раздавать подчиненным премии (Lee, 1986:86). Начальники могут также закрывать глаза на мелкие злоупотребления подчиненных, чтобы повязать их круговой порукой в коррупционной системе. Если же большинство важнейших решений принимаются «наверху», но нижестоящие чиновники вносят большой вклад в их реализацию, превалирует схема «снизу вверх». Например, распределение крупных контрактов входит в компетенцию высших начальников, но им требуется помощь в оценке предложений претендентов и контроле за реализацией проектов. Так, в Непале высокопоставленные чиновники вводят за государственные контракты «комиссионные», собираемые рядовыми «сборщиками взяток», которые изымают свою долю, а остаток передают наверх (Ostrom, 1996:212). Или же высокопоставленные чиновники могут получать львиную долю незаконных доходов, но при этом давать возможность нижестоящим чиновникам легально получать более высокие оклады как премию за их молчаливое соучастие. Так происходит в Габоне, где высшее политическое руководство страны имеет щедрые «откаты» от нефтедобывающих компаний, а госслужащие получают высокие легальные оклады (Rose-Ackerman, 1998).

В ряде недавних исследований была предпринята попытка проанализировать данный феномен. В одной модели коррупции «снизу вверх» высокопоставленные чиновники могут покрывать взятничество подчиненных в обмен на свою долю в их теневых доходах (Cadot, 1987). Начальники не играют важной роли в создании коррупционной системы, а просто сидят и ждут, когда к ним поступят соответствующие сигналы снизу, а уж тогда решают, принимать или нет предлагаемую взятку. «Поскольку высокопоставленные чиновники покрывают коррупцию своих подчиненных в обмен на взятки, коррупционер в высших эшелонах власти питается за счет коррупции нижних эшелонов и одновременно покрывает ее, так что на всех этажах властной иерархии коррупционеры повязаны круговой порукой» (там же: 224). У данной модели есть две типичных формы проявления. В первом случае взятничество ограничивается только самым нижним этажом бюрократической пирамиды. Подчиненные не желают платить начальству за то, чтобы просто избежать риска быть пойманными за руку и уволенными. Они рассматривают этот риск как одно из слагаемых издержек своего взятничества. Во втором случае блага коррупции оказываются куда существеннее – и коррупция поражает насквозь всю иерархическую структуру власти. Взятки, получаемые нижестоящими чиновниками, достаточно ве-

лики, чтобы их можно было частично использовать в качестве отступного начальству, получающему сигналы о коррупции среди своих подчиненных.

В другой модели коррупции по типу «снизу вверх» низшие чиновники высчитывают вероятность того, что начальнику станет известно об их грязных делах и он потребуют своей доли (Basu, Bhattacharya and Mishra, 1992). Если они не желают покупать благосклонность начальника, им придется учитывать риск быть привлеченными к уголовной ответственности. Эту ситуацию можно смоделировать в виде бесконечной цепочки или иерархической пирамиды с честным начальником на самом верху. Модель структурирована таким образом, что чиновники всегда имеют возможность проворачивать свои гешефты. Но наказания при этом никто не несет. Тем не менее суровость возможного наказания повышает вероятность угрозы для вышестоящих начальников, тем самым снижая шансы нижестоящих чиновников и ограничивая взяточничество. Поскольку ожидающее взяточника возможное наказание не зависит от размера взятки, он будет заинтересован в нераспространении коррупции вширь и одновременно в увеличении «тарифов» на взятки, которые уже давно вошли в практику. Крупные, но редкие взятки являются признаком успеха, а не фиаско данной стратегии.

Если властная иерархия поражена коррупцией, то решения, которые в иных контекстах кажутся разумными, могут оказаться контрпродуктивными. Реформаторы нередко предлагали внедрить принцип ротации чиновников, чтобы те не успевали установить друг с другом тесные доверительные отношения, необходимые для снижения риска быть уличенными во взяточничестве. Но ротация рядовых чиновников может быть нежелательной, если при этом прочие виды стимулов оказываются неэффективными, а коррумпированные начальники получают слишком большую власть. Так, частая смена аудиторов индийской налоговой службы не позволяет установить обоснованность жалоб налогоплательщиков на те или иные решения налоговых чиновников. Кроме того, при этом невозможно и поощрять чиновников, успешно борющихся с уклонением от уплаты налогов (Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 178). Если же коррупция поразила все ведомство снизу доверху, начальники могут использовать свою власть для увольнения чиновников в качестве наказания за их честность. Исследование коррупции в ирригационной отрасли в Индии выявило широкое распространение подобной практики (Wade, 1982, 1984); аналогичные случаи имели место в кор-



рупированных управлениях полиции в Соединенных Штатах и в Таиланде (Pasuk and Sungsidh, 1994: 99–120; Sherman, 1974). Основная проблема упирается в то, что чиновники низших эшелонов находятся в полной зависимости от своих начальников и не имеют возможности оспорить перевод на другую работу в связи с их нежеланием включиться в систему коррупционных сделок.

В подобных случаях полумеры не спасают. Если реформаторы не имеют возможности начать с нуля, с командой новых чиновников и новой системой поощрений и наказаний, наилучшим решением на первых порах будут описанные в предыдущих главах подходы, призванные изменить самую природу государственной службы и уменьшить численность армии чиновников. Остающиеся при должностях должны иметь возможность подачи жалоб в вышестоящие инстанции и хотя бы какую-то уверенность в том, что государство примет меры по поводу этих жалоб. Если же коррупция поразила всю бюрократическую машину, то простое реформирование госслужбы вряд ли поможет. Тут скорее потребуются усиление подотчетности всех правительственных ведомств. Я обращусь к этим мерам чуть ниже, при обсуждении политических корней коррупции. Другое решение – передача ряда полномочий от государственных ведомств частным фирмам. Однако, как я утверждаю далее, и это вряд ли принесет ощутимые результаты без реформирования самих государственных ведомств.

### **Переосмысление роли контракта**

В конце XX в. реформаторы вновь стали обращать внимание на важность контрактных отношений как инструмента отделения менеджмента от политики. В Соединенных Штатах, Великобритании и в других странах Британского Содружества попытки дерегулирования экономики и уменьшения государственно-бюрократического аппарата привели к переосмыслению функций государственного чиновника. Целью реформ было по возможности максимальное сокращение армии чиновников, отказ от многих обязанностей правительственных ведомств и передача остающихся у них функций по контрактам частным фирмам, как коммерческим, так и некоммерческим.

В Великобритании местные администрации обязаны проводить открытые тендеры при заключении контрактов на предоставление ключевых государственных услуг, при этом государственному ведомству разрешается участвовать в тендере на правах одного из пре-

тендентов. В Австралии и Новой Зеландии также приветствуется участие частных фирм в конкурсах на получение подрядов в сфере государственных услуг (Campos and Pradhan, 1997: 441). Хотя в Великобритании большинство тендеров выигрывают все-таки государственные ведомства, состязательный процесс явно привел к улучшению работы государственных служб (Boyard, Gregory and Martin, 1991; Painter, 1991, 1994; Rhodes, 1994; Shaw, Fenwick and Foreman, 1994). Аналогичные перемены происходят и в Соединенных Штатах (Maranto and Schultz, 1991: 173–174). Частные компании не только выполняют такие повседневные коммунальные функции, как вывоз мусора или ремонт дорог, но и содержат тюрьмы, службы безопасности и оказывают виды кредитно-финансовых услуг населению (DiIulio, 1994). В штате некоторых правительственных ведомств работает больше наемных работников, чем государственных чиновников (Ingraham, 1996: 257).

Хотя подобная практика получила повсеместное одобрение, исторический опыт свидетельствует, что к ней надо подходить с осторожностью. Например, в XIX в. в Нью-Йорке частные фирмы, занимающиеся уборкой улиц и вывозом мусора, так и не смогли добиться мало-мальски приемлемого уровня в работе. Процесс распределения подрядов был заражен вирусом взяточничества и фаворитизма, и город был не в состоянии заставить частных подрядчиков выполнять все условия заключенных ими контрактов. Так что система была ничуть не лучше той государственной бюрократии, где господствовала система трудоустройства по знакомству. Коренные улучшения в этой сфере начались лишь после того, как службу вывоза мусора возглавил энергичный и независимый чиновник (Dartough, 1998). Разумеется, этот случай вовсе не доказывает, что система выполнения муниципальных функций частными фирмами в принципе не работоспособна, мой пример просто служит предостережением против того, чтобы сменять одну разновидность коррупции и своекорыстной практики на другую.

Заключение контрактов с частными фирмами для выполнения работ в коммунально-хозяйственной сфере вовсе не означает, что государство получает выгоду от обращения к конкурентному рынку. Ведь совершенно понятно, что государство не получит никаких выгод от конкуренции при наличии только одного поставщика услуги. Например, в ряде исследований работы государственных и частных компаний в сфере муниципальных услуг доказано, что лучше функционируют как раз государственные фирмы (Ross, 1988: 24–36). Ча-

стные компании – это монополисты, чья деятельность должна строго регулироваться во избежание получения ими сверхприбылей. Наглядным примером может послужить различие между государственным производством и регулируемым частным. Тем не менее изучение качества выполнения широкого спектра услуг, предоставляемых государством, в частности муниципалитетами, показывает, что во многих ситуациях частные компании, занятые в этой сфере, могут действовать эффективно при снижении издержек и при этом без потерь в качестве предоставляемых услуг (Borcherding, Pommerehne and Schneider, 1982:130–133). Но при этом требуется самый тщательный контроль за ними. Во многих случаях, будет разумно не передавать частным фирмам всех функций по предоставлению той или иной публичной услуги составляя для этого четкий и поддающийся проверке контракт. Так, муниципалитет может заключить с частной компанией контракт на буксировку автомобилей на штрафную стоянку, но не на арест лиц, подозреваемых в совершении преступлений. Муниципалитет может заключить контракт с частной фирмой на создание службы питания в городской тюрьме, но вряд ли стоит передавать в ее руки все функции по содержанию заключенных (Rose-Ackerman, 1992:177–178).

Одна из наиболее противоречивых форм контракта между государственными структурами и частными фирмами – это так называемый откуп (*tax farming*), когда частная фирма или физическое лицо за фиксированный взнос покупает у государственного ведомства право собирать налоги. Несмотря на возникающие при этом риски, можно привести ряд положительных примеров. Впрочем, при отсутствии строгого контроля система откупа едва ли будет хорошо функционировать, поскольку у частников может возникнуть искушение замучить своих клиентов чрезмерно высокими поборами (Azabou and Nugent, 1988; Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 256; Stella, 1992). Например, практика откупа была широко распространена в Османской империи, где права сбора налогов продавались частным лицам, предлагавшим наивысшую цену. Но по мере того как государственная власть в стране слабела, существующая система сбора налогов становилась рассадником злоупотреблений (Azabou and Nugent, 1988: 686–689). В то же время исследование откупа налогов в муниципалитетах Туниса продемонстрировало, что система отлично функционирует, если не государство, а сам частник несет издержки от снижения поступлений, связанные с падением доходов налогоплательщиков. При этом возможность злоупотреблений

ограничивалась рядом факторов: во-первых, налоговые ставки были одинаковыми для всех, о чем население широко оповещалось, и обиженные налогоплательщики могли обращаться с жалобой в суд или в муниципалитет; лицензии частным лицам выдавались на определенный срок, так что им приходилось бороться за свою репутацию (там же: 700). Проводимый в настоящее время в Пакистане эксперимент также может дать положительные результаты. В Пакистане граждане обязаны покупать лицензию на пользование телевизионными приемниками, видеомагнитофонами и спутниковыми тарелками, но мало кто за это платит. После того как с одной частной фирмой был заключен контракт на взимание твердой платы с пользователей, сборы выросли, однако это новшество породило обвинения в выколачивании платежей с помощью запугивания и даже силы<sup>8</sup>.

Как показывают эти примеры, схемы поощрения разумно применять только тогда, когда степень эффективности труда может быть оценена независимыми источниками. Стимулирующая оплата труда не отменяет необходимости контроля, но в этих случаях проверке подлежат не затраты, а реальные плоды труда. Основываться же эта система должна на твердом фундаменте контроля и неотвратимости наказания за коррупцию.

В ряде случаев современная тенденция к дерегулированию экономики, приватизации и привлечению частных фирм в сферу коммунальных услуг сопровождалась реальным улучшением качества основных публичных услуг. Иногда же сокращение аппарата государственных чиновников имело печальные последствия в виде усугубления коррупции, создания частных монополистов, в подрыве легитимности государственных ведомств. В бедных странах, особенно там, где наблюдается большой разрыв между доходами разных слоев населения, необходимо создать эффективную систему предоставления публичных услуг, увязанную с децентрализацией и сокращением правительственных структур (Adamolekun, 1993: 43). Таким государствам не следует торопиться с сокращением бюрократического аппарата, если это приведет лишь к дальнейшей концентрации национального богатства в руках немногих, а коррумпированные связи останутся нетронутыми. Наоборот, для обеспечения основных коммунальных услуг, таких как ремонт дорог, обслуживание системы канализации, вывоз мусора, им прежде всего необходимо рефор-

<sup>8</sup> Tax Collection: On the Farm//The Economist. 1998. August 22.

мировать государственные ведомства, ответственные за эту сферу. Приватизацию можно провести позже, когда государство будет способно обеспечить надлежащий контроль за исполнением заключенных с частными фирмами контрактов. Иначе результатом может стать просто поиск новых источников личного обогащения за счет населения. В широком смысле залогом развития сильного частного сектора является исправно функционирующий государственный механизм, способный надежно защищать права собственников и быстро выправлять сбои рыночной экономики (Collins, 1993:329).

### Выводы

Реформа государственной службы – дорогостоящая и политически непростая вещь, и многим бедным странам это может оказаться не по плечу. Но избежать ее нельзя. В ряде стран фонд заработной платы в государственном секторе резко снизился в последние годы, когда бюджетный дефицит вынудил их правительства урезать расходы. В иных случаях слепое следование требованию снижать средние оклады, выдвигаемому Всемирным банком и Международным валютным фондом в качестве условия предоставления финансовой помощи, может лишь подстегнуть коррупцию. Под давлением международных институтов страны-заемщики осуществляют тотальное снижение заработной платы или замораживают ее, потому что легче применять и контролировать эти меры, чем выборочно увольнять работников (World Bank, 1991:16). Но тогда резко обедневшие госчиновники обращаются к взяткам как к единственному способу компенсировать потери в окладах. Разумеется, Всемирный банк и МВФ должны незамедлительно отказаться от столь контрпродуктивной политики. Но многие трудности произрастают из политических реалий развивающихся стран. Страны, которым удастся добиться сбалансированного бюджета, могут подвергнуть свои успехи серьезному риску, поддавшись давлению госчиновников, требующих тотального и резкого увеличения заработной платы. Так произошло в Гане в 1992 г., когда оклады госслужащих повсеместно повысили на 80% (World Bank, 1995: 20). Повышение оклада может стать необходимым для стимулирования труда, но лишь тогда, когда это повышение увязано с реальным ростом производительности и сопровождается снижением численности работников в государственном секторе. Сокращение же числа чиновников скорее всего будет разумным только при наличии аналогичных вакансий в частном секторе. Политика, направленная на стимулирование развития нормально фун-

кционирующего частного сектора, способствует успешной реформе государственной службы.

Рассмотренные в этой и в предыдущей главе реформы будут иметь успех, если их осуществлять одновременно. С глубоко укорененной коррупцией требуется бороться с помощью как реформирования государственной службы, так и изменений в самой природе деятельности официального чиновника. Если же юридическая основа государственной службы остается неизменной, то даже снижение коррупции вряд ли приведет к впечатляющим результатам. Специалисты по Италии, например, заявляют, что хотя уровень коррупции в стране и снизился, но бюрократия по-прежнему функционирует неэффективно и лишь механически осуществляет запретительные меры. Если же фундаментальная причина коррупции кроется в самом функционировании государственных институтов, то реформы потребуются и там. Государство, проводящее реформирование, должно стремиться к снижению основных стимулов взяточничества, отказываясь от ряда программ, упрощая налоговое законодательство, а также пересматривая правила и нормативы системы государственных закупок. Потребуется также переоценка как позитивных, так и негативных стимулов в системе государственной службы и государственных закупок, равно как и реформа правоохранительной системы.

Поскольку все реформы невозможно провести сразу, лучше всего начать с тех сфер публичных услуг, где процветает коррупция. Для этого требуется глубокий пересмотр программ, чреватых стимулами для взяточничества, и реорганизация государственной службы таким образом, чтобы профессионалы имели возможность получать достойный честный заработок. Реформу можно начать с одного-двух основных ведомств, например с налоговой службы, или с проведения честной приватизации в ходе открытого прозрачного конкурса. На узком пятачке преобразования бессмысленны, их база должна постепенно расширяться. Иначе чиновники других ведомств будут завидовать тому особому статусу, которого удостоились сотрудники реорганизуемого учреждения, так что и сама реформа скорее всего захлебнется в болоте всеобщей коррупции.

Крупной задачей является изменение общественных настроений и, главное, убеждение общества в серьезности намерений власти обуздать коррупцию. А для этого необходимо вначале ударить по взяточничеству там, где граждане чаще всего с ней сталкиваются. И начинать надо с тех ведомств, которые предоставляют гражданам свои услуги бесплатно, причем если та или иная публичная услуга

не является предметом первой общественной необходимости, то население воспримет с пониманием введение небольшой платы за эту услугу – как альтернативу взятке. Следующим шагом станет реформирование коррумпированных систем, которые позволяют гражданам уклоняться от налогов или безнаказанно нарушать закон. В этих случаях кампанию следует начинать с верхушки общества. Первыми мишенями реформы должны стать богатые и влиятельные. Если уж от крупных налогоплательщиков требуют честной уплаты налогов, то все прочие, возможно, начнут заполнять свои налоговые декларации с большей охотой. А если власти ограничатся только наказанием простых граждан, это может вызвать сопротивление в обществе, которое сведет все попытки реформаторов на нет.

---

## Часть II

---

### Коррупция как культурная проблема

#### 6. Взятки, раздача должностей, подарки<sup>1</sup>

Коррупция – это злоупотребление государственной властью ради извлечения личной выгоды. Взаимоотношения между агентом и руководителем (agency-principal relationships) в государственном секторе создают почву для коррупции. Однако это утверждение просто предполагает существование различий между публичной и частной сферой. Во многих обществах подобного четкого различия не существует. Там в частном секторе широко распространена и весьма ценится практика подношения подарков, и кажется вполне естественным, что должности и выгодные контракты получают добрые друзья и родственники. И никто не усомнится в возможности переноса этой практики в государственную сферу. И действительно, большинству людей чужда сама идея четкого различия между общественными и частными интересами.

Тем не менее в развивающихся странах в зависимости от существующих там культурных традиций все же проводится граница между достойным и недостойным поведением. Формальные опросы и неформальные беседы с представителями деловых кругов показывают, что население в значительной степени испытывает психологический дискомфорт от коррупции, поэтому можно предположить, что терпимое отношение к ней иногда проистекает от бессилия и равнодушия или порождено страхом за возможное наказание тех, кто отважится пожаловаться<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Настоящая глава представляет собой переработанную работу Rose-Ackerman, 1998a.

<sup>2</sup> Танзанийская комиссия по коррупции в докладе 1996 г. отметила, что население отрицательно относится к коррупции, но опасается физического наказания за разоблачение конкретных случаев (Tanzania, Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, 1996: 66–67). Опросы, проведенные в начале 90-х годов в Кении, показали, что большинство населения считало коррупцию повсеместно распространенным пороком, причем 80% опрошенных заявили,



Более того, даже если в данной культурной традиции наблюдается благожелательное отношение к практике подношения подарков и раздачи должностей по знакомству, простые граждане могут нести некие неявные издержки, к которым они относятся уже не столь благожелательно. Экономика не может дать ответы на вопросы, связанные с культурными традициями, но может способствовать пониманию подоплеку того или иного общественного выбора. Общество может задаться вопросом, не пора ли отказаться от культурных обычаев, которые не позволяют экономике нормально развиваться, а государственным институтам – эффективно функционировать.

В настоящей главе проводится различие между взятками, ценой, чаевыми и подарками. Трудность провести грани между подарком и взяткой коренится в их фундаментальной схожести. Правда, ни одна правовая система не санкционирует практику взаимобмена услугами по типу «ты – мне, я – тебе» (*quid pro quo*). Поэтому получатель подарка или взятки вынужден использовать иные, «неформальные» методы. В последнем разделе анализируются выгоды и издержки, которые сопровождают подобные неформальные транзакции в развивающихся странах и странах, находящихся в переходной стадии на пути от государственного социализма к рыночной экономике.

что в течение года по крайней мере дважды лично столкнулись со случаями коррупции. Около 83% опрошенных сказали, что коррупция наносит серьезный ущерб стране, но в целом население ощущает свое полное бессилие что-либо изменить. Свыше 55% признались, что платили взятки, и лишь 1% из них сообщили об этом в полицию (Kibwana, Wanjala and Okech-Owiti, 1996: 110–113).

В Таиланде практика подношения подарков пользуется в обществе благосклонностью, и простые люди убеждены, что если чиновник хорошо справляется со своими обязанностями, его следует отблагодарить в знак признательности. Эти подарки рассматриваются как элемент взаимоотношений между госслужащим и простым гражданином, которые выстроены по схеме отношений между начальником и подчиненным. Судя по данным недавнего исследования, опрошенные делали различие между подарком и взяткой, исходя из ценности. Небольшие подарки были названы знаком благодарности, крупные подношения – незаконными взятками. В данном опросе «коррупция» была оценена как такое поведение, когда «стремление положить себе в карман крупный куш наносит обществу серьезный ущерб» (Pasuk and Sungsidh, 1994: 154). Но ценность – понятие относительное. Бизнесмен может счесть переданный ему автомобиль просто подарком, сторонний наблюдатель – взяткой. Если «стандартные» комиссионные равны 10%, то требование «отката» в 20% – это уже пример коррупции.

### **Взятки, подарки, цены и чаевые**

Любые выплаты можно охарактеризовать с двух точек зрения. Во-первых, существует ли материальная компенсация по типу «ты – мне, я – тебе» (*quid pro quo*) в явной форме? Если да, то такую транзакцию можно именовать продажей, даже если между фактами оплаты и поставки услуги (*benefit*) существует длительный временной промежуток. Как рыночная продажа, так и взятка требуют взаимных обязательств сторон. Пожертвование благотворительной организации или подарок любимому человеку зачастую не содержит явного намека на ожидаемую взаимность, хотя часто неявным образом порождает определенные моральные обязательства получателя. Во-вторых, каков статус плательщика и получателя? Кем является тот или другой: агентом (*agent*) или же хозяином (*principal*)? Оплату по ресторанному счету получает хозяин ресторана, чаевые же дают официанту. Штраф за превышение скорости на шоссе идет в бюджет, взятка – в карман постовому. Работодатели, менеджеры по продажам и покупатели могут давать материальное вознаграждение агентам. Хозяева дарят своим подчиненным подарки на Рождество, менеджеры по продажам делают подарки менеджерам по закупкам, а покупатели дают чаевые продавцу за хорошее обслуживание.

Однако некоторые люди имеют обязанности перед обществом или перед некоей аморфной группой, над которой не стоит всевидящий хозяин. Политиков, например, можно назвать представителями общественных интересов или избравших их граждан. В любом случае, как их ни назови, они обладают широкой свободой выбора. Желание политика переизбраться на свою должность представляет собой сдерживающий фактор, но вовсе не столь сильный, чтобы отвратить его от искушения обдѣлывать выгодные «левые гешефты». А поскольку материальная компенсация зачастую имеет скрытый характер, плательщики, как правило, ссылаются на то, что они просто делают подарки. Но есть и несогласные.

Если сосредоточиться исключительно на этих двух моментах – существовании материальной компенсации по типу «ты – мне, я – тебе» и наличии или отсутствии агентов (посредников) – можно выделить, как это показано в табл. 1, четыре категории материального вознаграждения, которые названы взятками, чаевыми, подарками и рыночными ценами.

Хотя эти категории обозначены морально оценочными терминами «взятка» и «подарки», данная таблица дает представление о платежах исключительно с точки зрения взаимоотношений между

участниками транзакции и наличия материальной компенсации. Если явно выраженный акт купли-продажи не имеет места, может подразумеваться оказание взаимной услуги.

*Таблица 1. Виды платежей, совершаемых клиентами или покупателями по принципу "ты – мне, я – тебе"*

Платеж	Явный	Неявный
Хозяину	Цена	Подарок
Агенту	Взятка	Чаевые

Подарки отличаются от цены отсутствием явно выраженной материальной компенсации. Но могут быть и более тонкие взаимосвязи между подарком и поведением одаряемого. Так, руководство университета может открыть новый факультет в надежде на получение щедрых грантов, а школьник может проявлять усердие в учебе, рассчитывая получить от родителей подарок. И тем не менее большинство подарков являются абсолютно бескорыстными подношениями, не требующими взамен материального вознаграждения. Они могут сопровождаться психологическими выгодами вроде «теплого чувства», симпатии или чувства удовлетворения от следования неким моральным принципам (Andreoni, 1988; Rose-Ackerman, 1996a; Sen, 1977), но при этом не иметь никакой материальной компенсации. Иные бескорыстные формы дарения могут порой наносить вред самому дарителю, например, когда некто требует принесения некоей жертвы со стороны членов своей семьи или же сам отдает жизнь за жизнь другого человека или во имя какой-то высокой идеи<sup>3</sup>.

Если стоимость конкретных презентов настолько велика, что существенно воздействует на поведение одариваемого, то тут можно говорить о неявной ситуации ожидания взаимной услуги. Такая ситуация имеет место при подношениях членам семьи или передаче крупных пожертвований на благотворительные нужды. В последнем случае почти нет функциональной разницы между пожертвованием, целью которого является достижение заявленных целей, и пожертвованием, передаваемым в благотворительный фонд с услови-

<sup>3</sup> См. Monroe, 1996. Исследователь провел опрос, желая выяснить отношение людей к альтруистическому поведению, и по его итогам делает различие между предпринимателями, филантропами, героями и спасателями. В последнюю категорию попали люди, которые с немалым риском для себя и для своих близких спасали в Европе евреев во время второй мировой войны.

ем, что данные денежные средства будут потрачены на конкретную программу. Если «пожертвование с условием» создает обязательства, которые необходимо выполнить, тогда оно сродни купле-продаже с той лишь разницей, что конечная выгода должна соответствовать уставу данной благотворительной организации (Gordley, 1995). Такие подарки по сути попадают в категорию «цена».

В рамках обычного экономического анализа категория «подарок» вплотную приближается к категории «цена» по мере того, как типы подарков смещаются вниз по вертикальной шкале от пожертвований благотворительным фондам к подаркам нуждающимся незнакомым людям, затем друзьям и родственникам и, наконец, лицам и организациям, которые могут оказать вам взаимную услугу. Но просто экономикой дело не исчерпывается. Личностные отношения между дарителем и одариваемым или продавцом и покупателем являются важным аспектом многих трансакций и имеют свою собственную ценность вне зависимости от их экономической роли в совершении трансакции<sup>4</sup>.

А теперь обратимся к двум типам агентских взаимоотношений, отраженным в моей таблице. Агенты, как правило, получают денежное вознаграждение от своих хозяев, а не от сторонних лиц, к которым относятся рядовые покупатели или агенты по продажам. Хозяину необходимо совершенствовать систему материального вознаграждения и контроля, стимулирующую сотрудников. В большинстве дискуссий о сравнительных достоинствах различных схем материального стимулирования предполагается, что главная проблема – не взяточничество, а лень и недобросовестность работников. В данных базовых условиях возникают двусторонние отношения между хозяином и агентом<sup>5</sup>. Некоторые исследователи включают в эту схему еще и третью сторону и используют свои модели для анализа проблемы коррупции (Rose-Ackerman, 1978; Tirole, 1986, 1992). Ряд экономистов, рассматривающих взятку как плату за услугу, выступают в ее защиту (Bailey, 1966; Leff, 1964). По их мнению, взятка во многом похожа на цену. Но, как я показала в предыдущих главах, эта аналогия очень зыбкая – плата агентам может наносить большой ущерб нормальному функционированию государственного и частного секторов.

<sup>4</sup> В социологических исследованиях личные связи рассматриваются как основа для дарения подарков. Пожертвования благотворительным организациям не относятся к подаркам, поскольку они не предполагают личных взаимосвязей (Zelizer, 1994: 77–85).

<sup>5</sup> См. Laffont, 1990; Rasamusen, 1990: 133–222; Rose-Ackerman, 1986; Tirole, 1986.

Всеобъемлющее взяточничество может быть признаком того, что в данном обществе агентские отношения выстроены извращенным образом. Если клиенты обычно дают взятки агентам, то, возможно, было бы куда целесообразнее, если бы клиенты нанимали этих самых агентов для ведения дел непосредственно с их хозяевами. Например, представим, что автомобилестроительная компания обеспечивает своим покупателям бесплатный ремонт. На практике автовладельцы, желая ускорить процесс ремонта, приплачивают работникам автосервиса за быструю и качественную работу. Тот факт, что клиент в состоянии лучше проконтролировать работу ремонтной мастерской, чем хозяин автомобильной компании, дает основание предположить, что прямой контракт, заключенный между автосервисом и автовладельцем, обеспечит более эффективное предоставление данной услуги, нежели контракт между автозаводом и автосервисом. Несмотря на существование стимула для взяточничества, автомобильная компания могла бы продолжать оказывать услуги по ремонту в качестве одного из условий заводской гарантии, выдаваемой покупателю автомобиля. Практика гарантийных обязательств улучшает репутацию фирмы и ее положение на конкурентном рынке, одновременно снижая риски потребителей, но, как и страховая политика в целом, она создает издержки, связанные с послепроизводственным контролем. (Cramton and Dees, 1993:366–367).

Аналогичные проблемы возникают и в других сферах профессионального сервиса, где клиенты платят за чужой опыт и квалификацию. Клиент-плательщик может оценить реальные результаты чужого труда – восстановленное здоровье после курса лечения, выигранный судебный иск о возмещении ущерба, но не может напрямую проследить за качеством трудовых затрат. Не лучше ли просто нанять профессионала или платить взносы организации (скажем, страховой компании), которая затем и будет контролировать и оплачивать труд профессионалов? Нельзя ли разрешить прямую продажу ведения своего судебного иска квалифицированному адвокату, тем самым полностью ограждая себя от проблем взаимоотношений с противной стороной? Может быть, государству вообще стоит субсидировать все юридические услуги?

Чтобы осознать все трудности последнего варианта, предположим, что государство предоставляет любому истцу бесплатные услуги адвоката, который получает фиксированную государственную зарплату. Предположим далее, что многие клиенты тайком приплачивают своим адвокатам, чтобы простимулировать их интерес к делу.

Но если такой тип взяточничества получает широкое распространение, это значит, что институт платных адвокатских услуг следует приватизировать с введением государственных субсидий для неимущих. Напротив, данные о том, что участники судебного процесса приплачивают судье, чтобы «купить» благоприятный для себя исход тяжбы, вовсе не означает, будто эту куплю-продажу судебных решений следует легализовать. Подобные случаи искажают саму идею правового государства. Судья не является агентом тяжущихся сторон, так как он присягнул стоять на страже общих правовых принципов, что в конечном счете отвечает интересам всех граждан, обращающихся в суд.

В частном секторе промежуточным решением проблемы стимулирования агентов может стать франчайзинговое соглашение. Конечные продавцы являются независимыми хозяйствующими субъектами, чье поведение ограничено условиями контракта о франшизе. Если хозяин – в данном случае владелец франшизы – получает прибыль при условии, что «продавцы» – в данном случае покупатели франшизы – лично заинтересованы в увеличении объемов продаж, то подобная организация отношений имеет смысл. Покупатели франшизы получают прибыль за счет улучшения обслуживания клиентов, а не за счет взяток, получаемых ими за тот же комплекс услуг. Но этот вариант не всегда доступен государственным ведомствам. Так, Национальная парковая служба США может заключать франчайзинговые контракты с частными компаниями, готовыми предоставить туристам питание и жилье. Государственное ведомство, распределяющее жилье, может сделать то же самое только в том случае, если оно заключит комплексный контракт, в котором будет четко оговорена ключевая задача – предоставление жилья именно нуждающимся в нем.

Недостаточная организационная гибкость государственных институтов ограничивает их возможности в реорганизации агентских взаимоотношений. Государство всегда прибегает к помощи агентов-посредников там, где частный бизнес способен просто продавать свои услуги напрямую. Наоборот, государственный сектор использует контрактную систему в тех случаях, когда частные компании вынуждены создавать вертикальные структуры из-за трудностей при выстраивании системы контроля за качеством деятельности. Иногда выходом из этих трудностей может стать дерегулирование и приватизация, однако государственные службы имеют системные недостатки, не позволяющие широко применять такую тактику. Легальные госу-

дарственные функции по самой своей природе не могут быть организованы по законам частного рынка. В силу этого обстоятельства при реализации государственных программ в принципе невозможно искоренить стимулы для коррупции.

В случае с чаевыми взаимоотношения по типу «ты – мне, я – тебе» выражены неявно, и услуга обычно предоставляется до момента выплаты чаевых. Чаевые «являются легально факультативным выбором, передаются в неформальном порядке, а их размер не оговаривается, может меняться и является произвольным» (Zelizer, 1994:91). Чаевые позволяют клиентам выносить индивидуальную оценку качеству услуги в ситуации, когда хозяин бизнеса не в состоянии объективно оценить качество труда своих работников. Если же фактически клиенты оказываются лучшими контролерами, чем менеджеры, то чаевые экономически оправданы. Напротив, если менеджмент способен добиться улучшения обслуживания «сверху», за счет повышения качества каждой индивидуальной продажи, то он может и поощрения распределять самостоятельно. Например, менеджер ресторана может премировать своих официантов, основываясь на числе принятых заказов, – и это будет аналогом чаевых. Но такая схема стимулирования куда менее эффективна, чем чаевые. Основывая поощрения только на объемах продаж, менеджеры могут подтолкнуть менее удачливых официантов создавать в ресторане недружелюбную атмосферу, отпугивая потенциальных клиентов. Привязка поощрения не только к объему, но и к качеству услуг более эффективна, и этого можно добиться, позволив клиентам напрямую платить агентам (в данном случае официантам) за хорошее обслуживание. Чаевые, однако, будут нежелательны для хозяина, если агенты (официанты) будут проводить дискриминацию клиентов в зависимости от их щедрости, что сразу приведет к падению доходов владельца ресторана. Представим себе ситуацию, когда официанты, подобно коррумпированным таможенными инспекторам, делают «своим» клиентам скидки по счету или за чаевые подают им бесплатные блюда.

### **Сходство взяток и подарков**

Подарки и взятки имеют одно очень важное сходство. Ни в том, ни в другом случае неудовлетворенное лицо не может обратиться в суд за возмещением или потребовать исполнения подразумевавшейся договоренности. Если некто желает побудить своего контрагента к действию, необходимо предложить альтернативные методы, гарантирующие исполнение договора. В ряде случаев подобные непра-

вовые механизмы могут оказаться более действенными и, возможно, даже более дешевыми, чем те, которыми располагают участники рыночных трансакций<sup>6</sup>.

В данном контексте наиболее уместными представляются хорошо нам знакомые неформальные рычаги воздействия на участников договора: доверие, репутация, посягательство на репутацию, взаимные обязательства (Cramton and Dees, 1993; Williamson, 1975b, 1979). Во многих простых случаях контрактных обязательств эти механизмы оказываются в высшей степени желательными. Но с их помощью можно легко обеспечить совершение как коррупционных сделок, так и бескорыстных трансферов. Может возникнуть конфликт между свойствами, которые представляются достойными сами по себе, такими как, например, деловая надежность, и нежелательными последствиями их проявления. Изучение взяточничества и практики дарения подарков помогает понять, как во всех отношениях замечательные нормы поведения при определенных обстоятельствах могут пагубно сказаться на эффективности и стать преградой для экономического развития.

**Доверие.** Анализируя феномен итальянской мафии, Диего Гамбетта (Gambetta, 1993) указывает на отсутствие взаимного доверия как на фундаментальное свойство структур итальянского государства. Рост трансакций, связанных с частной собственностью, произошел в то время, когда государство было неспособно контролировать исполнение условий таких трансакций. Государство не могло обеспечить надежный метод разрешения споров и управлять передачей частной собственности. Тогда-то в качестве альтернативы и возникла мафия. Ряд наблюдателей объясняют возникновение «мафий» в России аналогичной слабостью государства (Varese, 1994).

Гамбетта использует термин «доверие» в двух смыслах. Во-первых, он указывает на некомпетентность и нелегитимность государственных структур. Люди не доверяют способности государства решать споры честным и действенным образом, поэтому они ищут альтернативные способы. Такое понимание доверия не имеет ничего общего с тесными личными связями. В личном плане отноше-

<sup>6</sup> Даже подарки и взятки иногда могут породить законные обязательства. В случае с подарками, в соответствии как с английским и американским, так и с европейским законодательством, очень легко переqualифицировать подарок в юридически обязывающий трансфер, который накладывает на получателя определенные обязательства (Gordley, 1995).



ния могут быть весьма и весьма неблизкими. На практике доверие к власти может повыситься, когда чиновники остаются стороной незаинтересованной и беспристрастной<sup>7</sup>. Во-вторых, люди могут доверять друг другу по причине тесных личных связей, базирующихся на родственных отношениях, деловых контактах или дружбе. Имярек может довериться своему влиятельному другу и попросить у него помощи вовсе не потому, что этот друг будет честно использовать легальные рычаги, но потому, что он окажет ему услугу в плане фаворитизма<sup>8</sup>. Гамбетта подчеркивает, как подрыв доверия в обоих случаях порождает спрос на частную защиту – вроде мафии.

Напротив, я считаю, что вторая разновидность доверия, основанная на личных связях, способствует коррупционным трансферам<sup>9</sup>. Мой анализ дополняет выводы Гамбетты о внутренней организации мафиозных «семей», основанной на непререкаемом подчинении их членов. Меня, впрочем, интересует не организованная преступность как таковая, а способы осуществления коррупционных сделок, основанных на взаимном доверии и личных отношениях.

Например, анализ проведения земельной реформы в двух бразильских городах показывает, как доверие может породить системную коррупцию. Так, в одном городе чиновники, ответственные за реализацию земельной реформы, завязли в паутине коррупции из-за личных отношений между служащими различных ведомств, жившими по соседству и установившими дружеские связи во внеслужебное время. В другом случае программа земельной реформы осуществлялась более или менее честно, поскольку городские чиновники не имели личных контактов, так что сотрудники одного ведомства оперативно реагировали на жалобы граждан на сотрудников других ведомств, иногда даже оказывая местным гражданам помощь в организации акций протеста (Bunker and Cohen, 1983).

<sup>7</sup> Как показывают эмпирические исследования, в трудовом коллективе доверие может возникнуть только в условиях «процедурного правосудия». Принимаемые решения должны быть честными, причем честность принимаемых решений должна четко контролироваться, в том числе и с помощью апелляций (Kim and Mauborgne, 1995).

<sup>8</sup> Сравните латиноамериканскую поговорку: «A los amigos todo, a los enemigos nada, al extraño el rey» (Все – друзьям, ничего – врагам, чужакам – закон).

<sup>9</sup> Барни и Хансен (Barney and Hansen, 1994: 184–186) называют это «сильной формой доверия» и рассуждают о том, какое преимущество перед конкурентами может дать такая форма. Худ (Hood, 1996: 211–214) пишет, что «тщательно продуманный произвол» (contrived arbitrariness) в виде ротации кадров и разделения властных полномочий может способствовать разрушению сетей сотрудничества, порождающих коррупцию и прочие разновидности «внесистемной сетевой деятельности».

Подарки и взятки становятся распространенной практикой, если механизмы разрешения юридических споров оказываются слишком дорогостоящими и требуют много времени. Если же достижение правовых гарантий невозможно, соответственно повышается ответственность доверия. Но отсутствие правовой базы означает, что некоторые трансакции попросту менее вероятны. Сделка, в которой взятку приходится платить прежде, чем получатель взятки примет нужное решение, может оказаться довольно рискованной. Коррупцированный чиновник, не выполнивший своего обязательства, может просто заявить, что полученное им материальное вознаграждение – подарок приятеля. Аналогичным образом, получатель подарка, по своим соображениям, может назвать самый обыкновенный подарок взяткой – в случае конфликта со своим клиентом. Оба участника сделки заинтересованы в сокрытии от публики истинного смысла подношения, хотя, когда они встречаются с глазу на глаз, этот смысл для них вполне однозначен.

Для снижения риска уголовного преследования взятки часто маскируют под невинные подарки<sup>10</sup>. Однако в таких случаях сама неопределенность статуса взятки может затруднить привлечение взяточника к ответственности.

Чаще всего подарки, «облегчающие» совершение не поддающейся легальному контролю сделки по типу «ты – мне, я – тебе», используются в случае, если доверительные отношения между сторонами уже налажены благодаря родственным или дружеским связям. Поэтому членам семьи подарки часто дарят не только потому, что даритель испытывает особенное расположение к одариваемому, но еще и потому, что получатель связан с дарителем некими эмоциональными узами и ускорит выполнение обязательств, которые подразумеваются самим актом дарения подарка.

Помимо этого, доверие играет важную роль в коррупционных сделках. Гамбетта утверждает, что дефицит доверия к власти порождает спрос на услуги частной «крыши». И наоборот, возможность добиться доверия, основанного на тесных личных связях, способствует снижению риска разоблачения. Доверие служит гарантией

<sup>10</sup> В Японии особое внимание уделяется денежным «подаркам»: дарители используют для подношений только уложенные в особые конверты новенькие банкноты. Поэтому «взятки часто маскируются под подарки, когда купюры кладутся в специальные конверты или заворачивают подношения в специальную подарочную обертку, приобретаемую в универсаме» (Zelizer, 1994: 117).

того, что те или иные действия будут предприняты даже в том случае, если вознаграждение или оказание взаимной услуги может состояться с существенным опозданием. Государственный чиновник может оказать услугу своему родственнику при распределении концессий и иных государственных подрядов в обмен на свою долю в этих проектах. Он может поступать так не только потому, что проявляет заботу о своих родственниках, но и потому, что они тоже проявляют заботу о нем, и с куда меньшей степенью вероятности, чем незнакомые люди, «накапают» властям о коррупционной сделке или нарушат устную договоренность. Самый факт взаимозависимости личных выгод каждого снижает риски для обоих участников сделки (Schmid and Robison, 1995).

Риск, разумеется, состоит в том, что именно обиженные родственники и могут представлять наибольшую опасность. Взаимозависимость выгод порой приводит к тому, что затаивший обиду человек получает особое удовлетворение от разоблачения коррумпированного родственника<sup>11</sup>. И в итоге коррумпированный чиновник очень сильно пожалеет о том, что не стал иметь дело с хладнокровным и циничным бизнесменом, которому вряд ли пришло бы в голову расстроить выгодную сделку. Тем не менее, однако, в коррумпированной среде, где закон как инструмент исполнения контракта бессилён, может просто не оказаться иной альтернативы, кроме как вступать в деловые отношения с друзьями и родственниками. Риск того, что доверие может обернуться обидой, – неизбежный элемент общей атмосферы неуверенности, складывающейся вокруг коррупционных сделок.

**Репутация.** Как и на легитимных рынках, репутация, возникшая в результате множественных сделок, может стать заменителем и закона и доверительных дружеских отношений<sup>12</sup>. Ваша репутация че-

<sup>11</sup> В Бразилии разоблачителем коррупционных дел президента Фернандо Колора ди Меллу стал его обиженный брат, который не простил президенту попытки издавать свою газету, составившую конкуренцию газете, которой владел президентский брат (Fleischer, 1997: 302–303; Manzetti and Blake, 1996).

<sup>12</sup> Опыт экспериментальных торговых сделок свидетельствует, что для той или иной репутации продавца особое значение имеет ситуация, когда покупателю трудно оценить качество товара до покупки (Kollock, 1994). В ходе проведенных тестовых покупок участники сделки не встречались лично и не имели возможности обратиться к третьим лицам. Так что условия экспериментов воспроизводили условия коррупционных или донорских сделок, в которых отсутствует элемент взаимного доверия.

ловека, который готов щедро отблагодарить за оказанные ему услуги, побудит других людей также оказывать вам услуги (Barney and Hansen, 1994: 178–179). Репутация человека, который сурово наказывает нечистоплотных и необязательных партнеров, поможет вам обеспечить исполнение нелегальных контрактов. Но эта же репутация отвратит потенциальных партнеров от каких-либо деловых отношений с вами.

Репутация обоих участников имеет огромное значение при совершении транзакций, которые обеспечиваются взятками и подарками. Репутация потенциального партнера, который должен дать ответ на деловое предложение, важна в глазах инициатора такого предложения. Например, частные спонсоры с большей готовностью будут предлагать пожертвования тому университету, который славится тем, что охотно раздает почетные ученые степени своим щедрым выпускникам. Ребенок будет скорее играть роль пай-мальчика, если ему известно, что родители обычно вознаграждают его за хорошее поведение. Взятка тем легче входит в привычную практику, чем лучше взятодателям известны повадки коррумпированных чиновников, которые имеют хорошие шансы оставаться на своих должностях в течение длительного времени. Иногда репутация инициатора сделки оказывается решающей. Вымогательство взятки может тем успешнее достичь цели, если вымогатель имеет репутацию чиновника, привыкшего мстить несговорчивым клиентам. Например, полицейский может повысить размер взяток с помощью одной только угрозы физического насилия по отношению к «неплательщикам» или незаконного ареста вполне законопослушного гражданина по обвинению в даче взятки.

С учетом того, что дача взятки в любом случае незаконна, а вручение подарка всегда можно обосновать, хорошую репутацию куда труднее завоевать в первом случае, нежели во втором. О подарках можно говорить в открытую, если только ожидаемая взаимная услуга не похожа на явно незаконную сделку по типу «ты – мне, я – тебе». Меценаты могут публично сообщать о своих пожертвованиях в надежде, что их щедрость поможет им завоевать добрую репутацию. Благотворительные организации могут публиковать списки спонсоров, побуждая тем самым и других вносить свою материальную лепту. Если та или иная организация получает пожертвования от авторитетных в обществе людей, это благотворно сказывается на ее репутации. Короче говоря, и спонсоры и получатели их поддержки заинтересованы в публичной рекламе пожертвований, так что обе

стороны могут подкреплять хорошую репутацию друг друга. В уважаемый благотворительный фонд пожертвования поступают потому, что он помогает индивидуальным спонсорам обрести репутацию уважаемых граждан, что становится действенным инструментом привлечения в этот фонд новых пожертвований.

Подарки или чаевые, которыми вознаграждаются поставщики услуг, могут иметь разную репутационную динамику. Предположим, что существует фиксированная и одинаковая для всех официальная цена. Но агенты могут оказывать некоторым клиентам особые знаки внимания или дополнительные услуги. При этом другим клиентам может быть отказано в предоставлении некоторых услуг. Тогда подарки от «привилегированных» клиентов могут побудить и других клиентов делать аналогичные подношения. По-видимому, именно в этом и заключается цель работников платных паркингов, которые сообщают своим постоянным клиентам, что им дают чаевые (Tierney, 1995). При дефиците парковочных мест практика чаевых приобретает характер цепной реакции. Тогда клиенты платных парковок вовлекаются в то, что специалисты по теории игр называют «войной на истощение»<sup>13</sup>. Автовладелец готов платить служащим парковок чаевые не только чтобы не прослыть скрягой, но и чтобы его обслужили как можно лучше. Владельцы парковок в свою очередь могут иметь долю этих чаевых, назначая дифференцированные цены за лучшие и худшие или иные места на парковке. Но учитывая неизбежную в данной ситуации свободу выбора работников парковки, хозяин все же не сможет сполна получить свою долю «левого» дохода.

Точно так же функционируют некоторые коррумпированные «рынки», но менее эффективно, потому что обычно взятки невозможно поставить на учет. И в этом состоит преимущество подарков над взятками. Пожертвования на политические кампании зачастую переходят зыбкую границу между подарком и взяткой и попадают в ту или иную категорию в зависимости от нюансов национального законодательства о финансировании политических кампаний<sup>14</sup>. Потенциальных спонсоров можно склонить к пожертвованиям с помощью информации о взносах, сделанных другими. Сама воз-

<sup>13</sup> Ситуации «войны на истощение» анализируются в Bishop, Cannings and Smith, 1978; Krishna and Morgan, 1997; Rasmusen, 1990: 74–76. Выражаю благодарность Питеру Крэмтону за ценное указание.

<sup>14</sup> См. Jane Fritsch. A Bribe's Not a Bribe When It's a Donation//New York Times. 1996. January 28.

возможность раскрутить спираль пожертвований предполагает, что политик может обнародовать список своих спонсоров, даже если закон этого и не требует. Действенность публикации такого списка, однако, зависит от мотивации каждого из потенциальных жертвователей. Если они стремятся помочь избранию конкретного лица, то информация об их щедрых взносах может отпугнуть других возможных инвесторов. Если они заинтересованы в получении преимущества перед конкурентами, то опубликование информации о пожертвованиях конкурентов может побудить их сделать еще более щедрые взносы.

Чем жестче законы, регулирующие частные пожертвования и определяющие взятку, тем труднее завоевать благоприятную репутацию. Взяткодатели и взяточники могут стать притчей во языцех за проводимую ими политику «сильной руки», но им также желательно иметь репутацию людей, которые аккуратно выполняют договоренности и не выводят на чистую воду инициаторов грязных сделок. Поскольку в этом случае невозможны ни легальная реклама, ни официальная сертификация, проданным чиновникам приходится искать иные каналы коммуникации. При отсутствии надежной базы для создания деловой репутации коррупционеры будут стремиться вступать в деловые контакты только с хорошо известными им партнерами. При этом сужение круга потенциальных взятокдателей также снижает для взяточников риск быть разоблаченными новичками. Установление коррупционных отношений с незнакомыми людьми рискованно еще и потому, что первый же человек, о ком станет известно, что он готов предложить или получить вознаграждение в конверте, становится заложником всех тех, кто может угрожать ему разоблачением. Тут важно ввести в круг партнеров третью сторону, и в ряде случаев язык предварительного торга становится своего рода аргументом, непонятным для всех, кроме непосредственных участников будущей сделки (Gambetta, 1993).

Управлять стабильными коррумпированными системами легче в пределах ограниченных местных рынков, чем на общенациональном или международном рынке. Необходимая атмосфера секретности поддерживает живучесть систем, в которых облегчено общение в узком кругу участников. Поэтому коррупция скорее характерна для тех отраслей, где функционируют местные производители, постоянно имеющие дело с государственными заказчиками и не имеющие иных возможностей для своей деятельности. Во многих городах местные строительные компании, мусороуборочные фир-

мы, а также владельцы муниципальных торговых точек вынуждены платить городским чиновникам за получение контрактов и лицензий. В ряде регионов мира местные политики действуют в связке с преступными группами, которые под угрозой физического насилия заставляют частных производителей платить им дань (Gambetta, 1993). Последним не так-то просто уйти с привычного рынка и переместиться в менее коррумпированную среду в другом месте.

Благоприятные условия для расцвета коррупция легче возникают тогда, когда одни и те же узкие группы вступают друг с другом в деловые отношения в разных контекстах. Репутации, основанной на честности и надежности или жестоком наказании несогласных, добиться несложно, если подарки и взятки приносят взаимовыгодную пользу. И доверие при этом вовсе не обязательно, так как все всегда друг друга проверяют. Хотя подобные схемы повсеместно распространены в местных структурах власти, небольшие элиты могут контролировать даже крупные политические образования. И хорошие или дурные репутации внутри такой элиты утверждаются достаточно быстро.

Цена создания того или иного репутации окажется не столь уж высокой, если в данной политической культуре взятки считаются приемлемыми, а эффективная правоохранительная система отсутствует. Взятки могут быть сравнительно эффективным способом перевода доли прибылей частных лиц и организаций в карман государственным чиновникам. Тогда коррупция является симптомом такой фундаментальной черты государства, как получение ренты. В мире, где играют по-честному, частные хозяйствующие субъекты рынка стремятся законным путем получать государственную ренту с помощью неприбыльных программ и регулирующих актов, создающих монопольную ренту. В полностью же коррумпированном мире они бы и не подумали озаботиться поисками легальных выгод, потому что монопольные прибыли добывались бы для них госчиновниками уже на начальной стадии реализации этих программ. Между стимулами создания и распределением ренты существует тонкая и тесная взаимосвязь. В менее коррумпированных странах частные хозяйствующие субъекты стремятся использовать государственные структуры для получения дивидендов. В более коррумпированных странах уже государственные чиновники используют институты государства для получения дивидендов от частных предпринимателей и компаний. Они могут добиваться этого путем создания монополий либо введения запретительных инструкций.

Или же они могут вступить в сговор с частными предпринимателями для получения из иностранных или внутренних источников нелегальных доходов, которые затем распределяются между коррумпированными чиновниками и их сообщниками в частном секторе.

**Посягательство на репутацию.** Захват заложников – опробованный способ гарантии некоего действия. Реальность обычно куда менее драматична, чем судьба принцессы, заточенной в башне замка, но принцип деяния остается тем же самым. При срыве сроков выполнения сделки ее инициатор может потребовать от второго участника передать ему в залог некую ценность. Захват заложников наиболее эффективен как способ принуждения противной стороны к действию в условиях, когда для разрешения спорных ситуаций стороны могут апеллировать к честному и беспристрастному третейскому суду (Cramton and Dees, 1993).

Но такие суды трудно учредить для «грязных» сделок. Однако с помощью подкупа можно активизировать особую разновидность ситуации с захватом заложника. «Заложником» может стать репутация второго участника сделки. Инициатор может тайно накапливать документальные свидетельства о действиях своего контрагента<sup>15</sup>. Если, к примеру, чиновники несут более суровое наказание, чем рядовые бизнесмены, то последние могут за взятки покупать себе будущее благорасположение чиновника и угрожать ему разоблачением в случае отказа от взятых на себя обязательств. Если же с помощью взятки «покупается» законная услуга, то «захватить в заложники» репутацию чиновника будет куда труднее, чем в случае, когда он за взятку предоставляет незаконную услугу. В общем и целом, чем более симметричны ущербы, которые несут взяткодатель и взяточник от разоблачения, тем меньше опасность для репутации одного из них. Если же, однако, репутация взяточника уже «подмочена», то он может сам выступить в роли разоблачителя коррумпированных дельцов. Так, член колумбийского наркокартеля сдался полиции, чтобы спасти себе жизнь, и затем помог правоохранительным органам США расшифровать записные книжки с данными о подкупе колумбийских чиновников<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Например, в Индии один бизнесмен, обвиненный в коррупции, аккуратно вел учет своих расходов на взятки. *Indian Premier Shrugs Off Scandal//New York Times*. 1996. February 25.

<sup>16</sup> *Informant's Revelations on Cali Cartel Implicate Colombian Officials//Washington Post*. 1996. January 28.



Посягательство на репутацию возможно также в случае благотворительных пожертвований. Спонсор может заставить университет потратить его пожертвование на определенную программу, угрожая развернуть кампанию против данного учреждения, если руководство нарушит условия контракта о пожертвовании. Но само руководство может и не захотеть порочить спонсора-шантажиста, опасаясь отпугнуть потенциальных доноров. Тем не менее руководство университета может предпринять шаги, направленные на ускорение выполнения условий сделки, например отказываясь от присвоения одному из университетских зданий имени спонсора до тех пор, пока вся сумма пожертвования не будет переведена им на счет университета.

**Взаимные обязательства.** Деловые люди часто строят взаимоотношения на основе долгосрочных взаимных обязательств. Предпринимателю, являющемуся исполнителем контракта, выгодно вести себя ответственно, чтобы самому иметь в будущем возможность использовать своего нынешнего заказчика в качестве исполнителя. Например, Карен Клей (1997) изучала деловое поведение торговцев в Калифорнии в 1830–1848 гг., когда Калифорния номинально была территорией Мексики, где отсутствовала действенная система контроля за исполнением контрактов. Торговцев было относительно немного, и купец, живущий в одном городе, так или иначе нуждался в содействии торговцев в других городах. Вместо того, чтобы посылать туда своих агентов, торговцы использовали для выполнения своих поручений таких же, как и они, торговцев на местах. Прямые двусторонние сделки не были необходимы. Торговец А мог действовать как агент торговца В, а В, в свою очередь, мог быть агентом торговца С, который выполнял роль агента А. Эти деловые связи базировались на интенсивном обмене информацией о репутации этих торговцев вкупе с информацией о прибытии и убытии кораблей с грузами и о ценах и качестве поставляемого товара.

Но как бы такая система могла функционировать в коррумпированном мире? Чтобы способ делового сотрудничества был эффективным, нужно задействовать режим наибольшего благоприятствования, но не как улицу с односторонним движением. Политик А поддерживает проект, который принесет дивиденды политику В, и надеется, что В. поддержит его при реализации аналогичного проекта в будущем. Министр планирования благоволит к фирме, частично принадлежащей министру транспорта, потому что знает: впоследствии министр транспорта отдаст контракт на строительство

новой дороги фирме, в которой министр планирования имеет свою долю. В Италии компании, замешанные во взяточничестве, «делают специальные капиталовложения в создание системы скрытых каналов коммуникации и двусторонней связи с наиболее влиятельными политиками страны. Этот «капитал» информации, личных связей и доверия является, хотя бы отчасти, «общим наследуемым имуществом» взяточника и взяткодателя и ограничивает издержки транзакций, предусмотренные новыми контрактами» (Della Porta and Vannucci, 1997a: 530). Как и в описанных Клей случаях, обязательства вовсе не должны быть двусторонними или подлежащими законному контролю, поскольку узкая группа соучастников грязных сделок может с легкостью вычислить нарушителей и исключить их из списка будущих получателей незаконных льгот.

В этих случаях различие между подарками и взятками особенно трудно сделать. Обычно форма оплаты при взаимных расчетах по схеме «ты – мне, я – тебе» аналогична первоначально оказанной услуге, будь то голоса «своих» законодателей или выгодный контракт «своему» подрядчику. Если рассматривать этот тип поведения вне конкретного контекста, то на первый взгляд может показаться, что мы имеем дело не с откровенной коррупцией, а скорее с рутинным фаворитизмом. Выгоду лица, который оказывает услугу другому, не так-то легко определить. Ведь вся эта система держится лишь на репутации безотказного благодетеля, который рад услужить друзьям.

Калифорнийская система, описанная Клей, рухнула во времена «золотой лихорадки», когда число городских торговцев стремительно выросло. Эта ситуация – неплохое противоядие против любой коррупционной практики, основанной на оказании взаимных услуг. По мере роста числа игроков извлекать выгоду за счет одной лишь репутации становится все труднее. Например, некоторые аналитики полагают, что сложная сеть личных контактов, на которой базируется китайская бизнес-община вне материкового Китая в Азии, может рухнуть в условиях укрупнения рынка<sup>17</sup>. Альтернативой этому может быть централизованная система многоступенчатого бюрократического надзора, снижающая возможности «взаимозачетов», удаленных во времени. Разумеется, такой вариант борьбы с коррупцией не будет иметь успеха, если он сведется к консолидации всех коррупционных сделок в единый пакет. Так что остается лишь на-

<sup>17</sup> Inheriting the Bamboo Network//The Economist. 1995. December 23; 1996. January 6: 79–80.

деяться, что централизованный контроль будет способствовать выявлению любых сделок по типу «ты – мне, я – тебе», остающихся вне рамок такого «пакета».

Как укрупнение рынка, так и совершенствование системы надзора являются важными вехами на пути к созданию обезличенной экономической и политической системы. Эти изменения способны разрушить коррупционные сети, но они также могут нанести урон и тем полезным функциям, которые выполняли эти сети.

### **Раздача государственных постов, подарки и экономическое развитие**

При развитой рыночной экономике существуют формальные и неформальные разграничения между обезличенными рыночными сделками и официальными функциями, с одной стороны, и личными связями, с другой. Конфликт интересов и законы о финансировании политических кампаний регулируют взаимосвязи между деньгами и политикой. Поведенческие нормы ограничивают влияние рынка на семейные отношения и дружбу. Этические стандарты журналистики не позволяют репортерам писать статьи по заказу и за вознаграждение. И тем не менее очень трудно выделить и оценить различия между платой, взяткой, подарком и чаевыми. В развивающихся странах эта проблема существует в гипертрофированном виде. Граница между рынком и семьей, а также между государственным и частным секторами очень часто оказывается зыбкой и подвижной.

Стандартная неоклассическая политическая экономия игнорирует личностные связи между продавцом и покупателем и полагает, что обезличенная природа рынка является одним из его преимуществ. Торговля наиболее эффективно осуществляется лицами, которые принимают решения на основе анализа потребительских свойств продукции и цен. Рынки живут за счет информации, и их безличный характер служит гарантией того, что продажа товаров производится тем, кто ценит предлагаемый товар в максимальной степени. Не обязательно испытывать любовь или уважение к лицу, чтобы вступать с ним в товарно-денежные отношения. Сам процесс торговли не есть источник извлечения личной пользы.

Реально же личные свойства покупателя и продавца очень часто составляют важную часть информации, благодаря которой создаются репутация и доверие. Личные взаимоотношения между покупателем и продавцом могут даже оказаться функционально значимыми при заключении сложных контрактов. Эти связи могут осно-

ываться как на любви и уважении, так и на страхе и угрозах. Если личные отношения установить довольно легко, то проблемы мошенничества или поставки некачественного товара можно будет избежать за счет стремления создать себе безупречную репутацию честного бизнесмена. От проблем, возникающих при рискованных сделках с фирмами-однодневками, можно будет также избавиться благодаря тесному сотрудничеству взаимозависимых групп (Bardhan, 1993; Ostrom and Gardiner, 1993).

Однако личностные связи не всегда совместимы с эффективностью. Доверие, репутация и взаимные обязательства могут способствовать коррупции и свести на нет все попытки улучшить функционирование государственных учреждений в целом. Если участники рынка имеют дело только со своими друзьями, то в стремлении ублажить их они волей-неволей лишают себя таких важных рычагов развития рынка, как инсайдеры, промоушн-продажи и агенты по закупкам. Надзор за функционированием рынка и за качеством деловых сделок, осуществляемых на основе личных связей, происходит за счет повышения «входной платы» для всех тех, кто «не из нашего круга». Если частные предприниматели действуют в тесной связке с государственными чиновниками, то это создает благоприятную почву для патримониальных и клиентельских систем, которые возникают там, где обмен услугами и взятками подрывает прозрачность и эффективность государственных и частных институтов. В патримониальных системах госчиновник является хозяином, а частный бизнес – клиентом. В клиентельских системах, напротив, интересы частных предпринимателей доминируют и подчиняют своему контролю государство (Kahn, 1996).

Примером патримониального государства служит независимый Бангладеш. После отделения от Пакистана в стране отсутствовали влиятельные лидеры местного бизнеса, и весь бизнес-класс зависел от покровительства государства<sup>18</sup>. Филиппины же подходят под определение слабого клиентельского государства, в котором доминируют чисто деловые интересы (Hutchcroft, 1998). И хотя многие «друзья-приятели» оказываются прозаическими рантье, есть и такие, кто искренне заинтересован в развитии эффективных предпри-

<sup>18</sup> По словам Стивена Кочанека (Kochanek, 1993), размах коррупции и практики раздачи должностей политическим союзникам в Бангладеш пагубно сказался на экономическом росте. Конкретный пример из области джутовой индустрии в Бангладеш может послужить иллюстрацией этих общих положений (Bhaskar and Kahn, 1995).

ятий (Pinches, 1996). На практике очень часто невозможно понять, что является доминирующей силой – государство или частный сектор, потому что оба стремятся к взаимовыгодному сотрудничеству. Пример ряда недавних уголовных дел о коррупции в Италии демонстрирует эту взаимозависимость и показывает, что систему можно поддерживать взаимными угрозами разоблачения коррупции (della Porta and Vannucci, 1997a)<sup>19</sup>.

Членов обществ с налаженными взаимными личными связями граждан может мало заботить вопрос об эффективности функционирования рынка и государственного сектора. Они могут рассматривать обезличенные рынки как нелегитимные и морально ущербные. В самом крайнем случае даже идея «ты – мне, я – тебе» может подвергаться сомнению. Люди полагают, что вправе открыто дарить подарки членам своей семьи или представителям своей социальной группы и ожидать от них ответных подарков. При этом хотя представшая взору стороннего наблюдателя картина может показаться развитой торговой культурой, сами участники системы вовсе так не считают. Для них торговля может иметь легитимный статус только в том случае, если они взаимодействуют с определенным кругом торговых партнеров. Общество, основанное на подобных исключительно личностных отношениях, непременно столкнется с трудностями при попытках создания крупного капиталистического предприятия или развития активной торговли с соседями и скорее всего породит пускай и живучий, но очень бедный автаркический режим.

В обществах, основанных на крепких межличностных отношениях, может отсутствовать четкое понимание характера формальных отношений между агентом и хозяином и тех обязательств, которые в рамках этих отношений берут на себя агенты. В их глазах сама идея, что агент имеет определенные обязанности перед своим хозяином, причем отличные от уз преданности, дружбы или родства, может выглядеть странной и противоестественной. В таких обществах, когда госслужащих берут на работу исходя из их профессиональной компетенции и требуется четко разделять роли чиновника и друга или родственника, современная бюрократия зарождается и

<sup>19</sup> Можно легко найти другие примеры стран, где также сильны связи по типу «хозяин–клиент». Мерили Гриндл (Grindle, 1996), сравнивающая Мексику и Кению в 80–90-е годы, делает акцент на важности связей по типу «хозяин–клиент» в обеих странах и на негативном влиянии коррупционных сетей на экономический рост. См. также анализ ситуации в Индонезии в Robison, 1996 и Schwartz, 1994.

развивается с трудом. Граждане таких обществ искренне полагают, что для совершения некоей операции для начала требуется установить личные контакты с чиновником, и считают вполне приемлемым отблагодарить услужливого чиновника подарками или чаевыми. Высокопоставленные влиятельные чиновники будут добиваться поддержки нижестоящих, назначая на их должности таких подчиненных, которые будут «неподкупны» до тех пор, пока начальник не разрешит принять «дар». Группа политического покровительства (*patronage group*) создаст систему дележки взяток на всех уровнях управленческой иерархии. Взятки, полученные наверху, будут растекаться вниз по всей пирамиде, а взятки, собранные на самых нижних этажах, будут распределяться между вышестоящими чиновниками. Таким образом, преданность интересам семьи, друзьям и сотрудникам превалирует над преданностью интересам государства<sup>20</sup>.

Прочные связи, основанные на доверии и репутации, могут оказаться поистине бесценными в те моменты национальной истории, когда формальные государственные институты слабы и неэффективны. Например, в ранний послереволюционный период в Советском Союзе неформальные общественные связи сменили формальные организационные структуры царской России. Новые кадры, состоявшие из бывших членов сплоченных подпольных организаций, перенесли свои моральные обязательства и связи в институты нового советского государства. С течением времени эти межличностные сети стали источником коррупции и фаворитизма. Сталин жаловался, что неформальные социальные структуры подрывали устои формальных государственных структур, а усилия Горбачева в 80-е годы разбивались о стену неформальных структур, которые не позволяли центру проводить в жизнь новый политический курс (Easter, 1996: 574, 576–577).

Аналогично, в период недавних революционных перемен в Восточной Европе расцветшая на почве личных связей коррупция по-

<sup>20</sup> См., например, анализ ситуации в Бангладеш в Kochanek, 1993. Роберт Скалапино (Scalapino, 1989:4) утверждает, что западные колонизаторы в Азии столкнулись с чрезвычайно трудной задачей создания местной гражданской элиты «по образу и подобию западного чиновника», поскольку такие понятия, как «государственная служба как залог общественного доверия, исполнение законов не за страх, а за совесть, подчинение воле народа, нашедшую выражение в действиях народных избранников», были чужды азиатскому чиновничеству. Задача оказалась тем более трудновыполнимой, что действия западных колонизаторов отличались крайней непоследовательностью, а легитимность их власти была обеспечена исключительно военной силой.

лучила новый импульс для развития, в то время как старые формальные государственные структуры начали распадаться. Непонимание основных принципов государственного администрирования тормозило развитие бюрократии в восточноевропейских странах бывшего Советского блока. Оказалось, что преданность членам своей организации столь же и даже более важна, чем эффективное администрирование. В одном исследовании, посвященном Болгарии, говорится: «Государственные служащие министерства финансов Болгарии до сих пор считают, что они должны защищать интересы своих коллег, работающих в таможенной службе, а не заниматься расследованием случаев коррупции среди таможенных чиновников» (Verheijen and Dimitrova, 1996: 205–206). Далеко идущие последствия такой ситуации слишком серьезны, так как препятствуют созданию эффективных государственных структур.

Предположим, что лидеры страны решают внедрить у себя институты свободного рынка и управленческие структуры, позаимствованные у развитых стран. Как повлияют эти институты на господствующие настроения в обществе?<sup>21</sup> Переход от общества, где личностные отношения являются нормой, к обществу с сильными обезличенными институтами рынка и частного сектора может оказаться весьма болезненным и тут возможны как тупики, так и провалы и всех тут может ожидать как успех, так и неудача.

Внедрение новых институтов, которые противоречат господствующим в обществе нормам, может вызвать патологии, которые будут препятствовать постепенным изменениям в общественном сознании по мере того, как простые люди начнут сталкиваться с издержками рыночной экономики и бюрократии. В отличие от экономически развитых стран, сложные и тонкие различия между рыночной и

<sup>21</sup> Судя по результатам проведенных исследований, общественные настроения имеют тенденцию меняться в связи с изменением общей ситуации. Как указывает Скалапино (Scalapino, 1989: 107), «стремительные культурные сдвиги составляют неотъемлемую черту эпохи, в которую мы живем, особенно в передовых обществах». Анализ ситуации в Коста-Рике и Никарагуа показал, что в этих странах «политическая культура куда более открытая, утилитарная, податливая, чем это предполагалось ранее» (Seligson and Booth, 1993: 790). Как пишет Ларри Даймонд в связи с исследованием Габриэла Олмонда, «когнитивные, аттитудные и оценочные параметры политической культуры весьма пластичны и имеют свойство резко реагировать на воздействие реального функционирования режима, исторического опыта и политической социализации. Глубинные ценностные и нормативные установки, как оказалось, имеют более устойчивый характер и меняются очень медленно» (Diamond, 1993a: 9).

нерыночной деятельностью не существуют там, где ранее отсутствовал обезличенный свободный рынок. Если в таких странах резко возрастает роль рынка и в то же время отстраиваются современные бюрократические и демократические институты, складывающаяся в итоге система может быть поражена рядом патологий. Взятки госчиновникам могут стать широко распространенной практикой; многие рыночные сделки могут быть основаны на приятельских связях; практика государственных закупок и назначения на должности может стать элементом разветвленной системы раздачи государственных должностей по политическим соображениям<sup>22</sup>. С одной стороны, рынок может утратить свою и без того хрупкую легитимность, вторгаясь в сферы, где рыночные отношения считаются нелегитимными даже в странах с развитой рыночной экономикой. С другой стороны, рыночные институты могут с трудом утверждаться даже в тех областях, где они повсеместно дают заметные положительные результаты.

Но возможны и успехи. Если современный дифференцированный частный сектор успешно функционирует, у сторонних наблюдателей может возникнуть искушение тоже вступить в игру, пускай даже и без особого энтузиазма. Например, в Китае успех регионов, где прошла либерализация экономики, подтолкнул другие, более консервативные регионы, последовать их примеру (Shirk, 1994). Достижения малого и среднего бизнеса, свободного от чрезмерного контроля, может вдохновить новичков также попытать счастья на ниве частного предпринимательства. Роберт Скалапино (Scalapino, 1989: 77) высказывает обеспокоенность тем, что частные предприниматели, рекрутированные из рядов китайского чиновничества, по-прежнему придерживаются привычных стереотипов и в своей деятельности «целиком полагаются на старые политические связи и взаимобмен услугами». Тем не менее исследователь отмечает и широко распространившийся в Китае дух прагматизма, а также «творческого подхода и независимого предпринимательства», который десятилетиями хранился под спудом социалистического государства. Китай развивается стремительно. Еще очень рано гово-

<sup>22</sup> В статье о Китае утверждается, что перераспределение ресурсов от государства в частные руки сопровождается ростом эффективности и производительности. Однако «граница между коррупцией и более приемлемой передачей ресурсов не была четко прочерчена» (Goodman, 1996:241). Важнейшей задачей правительства является переоценка «различий между легитимностью и коррупцией в частном секторе... в новых социальных условиях и при возникновении нового класса предпринимателей» (Scalapino, 1989: 114–115).



речь о том, что ожидает страну в ходе построения конкурентоспособной рыночной экономики конце пути: успех и китайский народ или эксперимент неудача, когда вероломство и коррумпированность одних даст обильные всходы в душах других<sup>23</sup>.

В самом ли деле попытки ограничить реализацию частных сделок госчиновниками с участниками рынка подрывают столь желанные в обществе принципы межличностных связей, основанных на доверии и уважении? Ричард Титмус (Titmuss, 1970) применительно к ситуации со снабжением кровью станций переливания крови доказывает, что развитие рынка может сопровождаться понижением чувства ответственности перед своими родственниками и друзьями. Сотрудничество в решении общей проблемы может быть подвержено эрозии, отчего в первую очередь пострадают нуждающиеся. Однако если такая взаимосвязь и впрямь имеет место, опыт Соединенных Штатов показывает, что она вовсе не обязательно должна быть столь откровенно пагубной<sup>24</sup>. Несмотря на иеремиады отдельных авторов, в Соединенных Штатах существует поразительно густая сеть бесприбыльных организаций и крепкая традиция добровольной общественной деятельности и частных пожертвований благотворительным организациям и родственникам<sup>25</sup>. Многие отношения между частными предприятиями покоятся на доверии и репутации, что обеспечивает их высокоэффективную деятельность. Регулирование политических кампаний и бюрократического поведения ограничивает своекорыстные интересы, хотя богатейшие кланы Америки, разумеется, все еще оказывают серьезное влияние на политическую жизнь страны.

В Африке некоторые наблюдатели, разочарованные прошлыми неудачами развития, призывают с большим вниманием отнестись к изучению местных институтов. Мамаду Дайа полагает, что в Африке грядет кризис государственных институтов. Этот кризис, по его мнению, можно объяснить главным образом «либо глубоким несо-

<sup>23</sup> См. China's Paragon of Corruption//The New York Times. 1998. March 6. Как говорится в статье, «буквально любая многомиллионная компания, стремящаяся не отставать от темпов мирового развития, но функционирующая в системе, которая целиком принадлежит прошлому, настолько уязвима для коррупции, что все ее успехи неизбежно приводят к финансовым злоупотреблениям, из-за которых эта компания перестанет быть эффективной и прибыльной».

<sup>24</sup> Зелизер (Zelizer, 1994: 71–118) указывает на сосуществование разных форм взаимообмена в современных обществах.

<sup>25</sup> О конкретных фактах см. Rose-Ackerman, 1996a; Hodgkinson and Weitzman, 1994.

ответствием между структурой и функционированием этих институтов, либо отсутствием сближения между формальными институтами, по большей части заимствованными извне, и неформальными, укорененными в африканской истории и культурной традиции и, как правило, определяющими характер управления гражданским обществом» (Dia, 1996: 29). Дайа приводит ряд примеров успешных попыток интегрировать местные культурные ценности и практику в процесс создания современных институтов власти и экономики. Например, государственная электрическая компания в Кот-д'Ивуаре систематически пыталась примирить корпоративную и социальную культуру без явной приверженности одной из них (там же: 222–227). По мнению Дайа, следует задаться вопросом, как новые и старые институциональные формы и практики можно соединить, заимствуя лучшие элементы из обеих традиций с целью стимулирования экономического роста.

В качестве одного примера рассмотрим кредитно-банковские услуги. Во многих развивающихся странах эта сфера, как правило, является рассадником коррупции и практики раздачи должностей<sup>26</sup>. Элиты, контролирующие распределение кредитов, едва ли согласятся добровольно отказаться от своего привилегированного положения, основанного на тесных личных связях с властями. Поэтому реформаторы должны попытаться найти иные способы распределения кредитов вне существующих политических и бюрократических союзов. Ряд недавних экспериментов дает основание на надежду. Целью тут должно стать не воссоздание типичных для развитых стран институциональных форм, которые основаны на долгосрочной оценке рисков и прибылей. Напротив, эти эксперименты признают важность личных связей, но предлагают альтернативу такому распределению кредитов, когда кредитополучателем может стать лишь член «своего круга» элиты. Тесные связи между соседями в

<sup>26</sup> Описывая ситуацию в Бангладеш, Кочанек (Kochanek, 1993: 264) заявляет, что при режиме генерала Зия уль-Хака индустриальные займы Всемирного банка и Азиатского банка развития распределялись аналогично раздаче должностей политическим сторонникам: «из 3718 предприятий, финансировавшихся при Зия с 1976 по 1981–1982 гг., менее половины были введены в строй. Около 898 предприятий – или 24% общего числа профинансированных – так и не были запущены, и еще 495, или 13%, обанкротились». В Африке кредитно-финансовые институты, созданные на средства внешних займов для модернизации национальной экономической инфраструктуры, часто сталкивались с проблемой неликвидности и неплатежеспособности, имея огромные неработающие портфельные инвестиции и долговые обязательства (Nissanke, 1991: 143).

бедных кварталах могут подстегнуть процесс создания национальной банковской системы. Так, осознание своих обязательств под давлением общественного мнения побуждает заемщиков возвращать кредиты, но первоначальные займы предоставляются людям, не входящим в привычный круг заемщиков. На практике такие эксперименты имели успех лишь при кредитовании местных фермеров с благоприятной кредитной историей (Robinson, 1992: 22–23, 27, 57). Однако в других экспериментах для стимулирования возврата кредитов был успешно использован фактор общественного мнения. Тем не менее предстоит еще выяснить, возможно ли применение подобных схем без широкой программы субсидий<sup>27</sup>.

### **Выводы**

Дать четкое определение взятки и подарка возможно только в культурном контексте, но «культура» динамична и постоянно меняется. Если поведение, называемое некоторыми сторонними наблюдателями коррупционным, в данной стране рассматривается как приемлемая практика дарения или дачи чаевых, то его следует открыто легализовать и учитывать. Если же, однако, такая практика чревата скрытыми или косвенными издержками, бремя которых несет население, аналитики должны выявить и оценить эти издержки. Определения приемлемого поведения могут меняться по мере того, как люди будут получать больше информации о реальной цене своего толерантного отношения к взяточникам-политикам и взяточникам-госслужащим. И наоборот, эксперты могут узнать немало нового об организации экономической и социальной сферы, изучая системы, в которых «устные доверительные контракты» являются единственно возможной формой делового сотрудничества, а межличностные отношения – базой экономической жизни.

<sup>27</sup> Ряд экспериментов проводится в Африке и Азии (Dia, 1996: 194–219; Robinson, 1992). Самым известным является банк Грамин, созданный в Бангладеш для кредитования граждан, не имеющих дополнительных источников дохода (Robinson, 1992: 59–63). О благотворной роли взаимного контроля рядовых сотрудников бюрократических структур см. в Hood, 1996: 214–216.

---

## Часть III

---

### Коррупция как политическая проблема

#### 7. Коррупция и политика

Коррупция описывает отношения между государством и частным сектором. Иногда государственные чиновники играют доминирующую роль, в других случаях тон задают частные предприниматели. Относительная сила и влияние этих групп обуславливает как общее воздействие коррупции на общество, так и распределение доходов между взяткодателем и взяточником.

Анализ коррупции составляет важный элемент нынешних, пока еще не пришедших ни к каким результатам дискуссий о том, какая форма правления в наибольшей степени благоприятствует экономическому развитию. Хотя богатые страны имеют тенденцию быть демократическими, все же нет простой статистической взаимосвязи между экономическим ростом и демократической формой правления (Huber, Rueschemeyer and Stephens, 1993; Przeworski and Limongi, 1993). Причина этого практически лежит на поверхности: просто демократия – слишком общее понятие, чтобы им можно было объединить все разновидности форм правления, подпадающих под эту рубрику. Более того, структура государственного управления, успешно действующая в одной стране, может оказаться неудачной в иных условиях. Одним из признаков такой дисфункции и считается широкое распространение в той или иной стране коррупции.

Но является ли утверждение демократии антикоррупционной стратегией? Желание переизбраться на свой пост обуздывает жадность политиков. Защита социальных свобод и свободы слова, которая обычно сопровождает демократический выборный процесс, позволяет сделать властные структуры открытыми и прозрачными. Напротив, недемократические государства особо уязвимы для коррупционных стимулов, потому что их правящий класс обладает возможностью организовать такую структуру управления, где не будет места для принципа сдержек и противовесов. Но это крайний случай. Достаточно взглянуть хотя бы на Ньюарк или Чикаго в Соеди-

ненных Штатах, чтобы обнаружить отлично налаженные коррупционные системы, которые вполне выдерживают сравнения с авторитарными режимами. В недавние скандалы, связанные со взяточничеством, оказались косвенно втянутыми многие должностные лица в Мексике, Италии, Корее и Японии. Коррупция весьма распространена на уровне местных администраций во Франции и Германии. Так что понятно, что демократическое устройство вовсе не всегда оказывается удачным противоядием против коррупции. Поэтому имеет смысл задаться вопросом, какие именно параметры демократического устройства помогают сдерживать своекорыстные поползновения, а какие способствуют расцвету коррупции.

Прежде чем углубиться в данную проблему в следующей главе, я хотела бы начать с более общего анализа власти и экономического влияния (*bargaining power*) государственных чиновников, с одной стороны, и коррумпированных представителей частного сектора, с другой<sup>1</sup>. При этом я отвлекусь от конкретных особенностей политических систем, сосредоточиваясь на так называемой индустриальной организации коррупции. Природа коррупции зависит не только от организации государственных органов власти, но и от организации и реальной власти частного сектора. Здесь ключевым является вопрос: кто владеет монопольной инициативой за столом переговоров – государство или частный сектор. Один основной вывод можно сделать уже в самом начале. Независимо от того, как демократическое государство распределяет власть между своими полномочными представителями-чиновниками, оно обеспечивает каждому из них хотя бы малую толику возможностей учитывать свои материальные интересы в процессе заключения сделок с влиятельными представителями частного бизнеса. Успешной демократии может быть выгодно стимулировать создание конкурентных частных рынков, равно как и условий для конкуренции между политическими игроками.

Я делаю различие между клептократией, где коррупция процветает на самом вершине государственной пирамиды, и иными формами государственного устройства, где взятки считаются прерогативой чиновничества низовых уровней<sup>2</sup>. Но нельзя забывать и о другой

<sup>1</sup> В основу настоящей главы положены работы Coolidge and Rose-Ackerman (1997) и Rose-Ackerman (1998b).

<sup>2</sup> Термин «клептократ», по-моему, впервые появился в Andreski, 1968, применительно к руководителю страны или высокопоставленному должностному лицу в правительстве, приоритетом которого является личное обогащение и который, пользуясь своей государственной должностью, обладает достаточной властью для реализации этой цели.

стороне «рынка взяток». Ограничено ли число крупных коррумпированных игроков частного сектора или взятки становятся «децентрализованным» массовым явлением и их платят большинство физических лиц и компаний? Таблица 2 иллюстрирует четыре крайних случая: клептократию, двустороннюю монополию, мафиозное государство и конкурентное взяточничество. Я начну с клептократии, а затем перейду к рассмотрению двух ситуаций, когда взяткодатели обладают монопольной властью. Последний случай, где взятка играет роль цены на децентрализованном рынке, требует отдельного рассмотрения. Коррумпированный «рынок» может быть слишком дорогим, даже если ни один из игроков не обладает на нем монопольным влиянием.

*Таблица 2. Типы коррумпированных государственных систем*

Получатели взяток	Многочисленные взяткодатели	Немногочисленные взяткодатели
В высших эшелонах власти	Клептократия а) государство–вымогатель б) слабое государство	Двусторонняя монополия
В низших эшелонах власти	Конкурентное взяточничество с потенциалом спиралевидного роста	Мафиозное государство

### **Клептократия**

Рассмотрим ситуацию, когда руководитель-клептократ сталкивается с большим числом неорганизованных потенциальных взяткодателей. В экстремальном случае сильный глава государства может так организовать политическую систему, чтобы максимизировать свои возможности для извлечения ренты. Подобный «стационарный бандит» (по терминологии Манкура Олсона) действует как частный монополист, стремящийся к повышению эффективности своего производства, но в то же время ограничивающий экономический рост для получения максимальной нормы прибыли (Olson, 1993). Частная монополия не заинтересована в повышении производства, поскольку она извлекает прибыль на разнице между продажной ценой и себестоимостью. Если клептократ, как частный монополист, продавал бы товары отдельным лицам и компаниям, то и в этом случае происходило бы сдерживание роста объемом производства (Findlay, 1991; Przeworski and Limongi, 1993: 58–59; Shleifer and Vishny, 1993).

Например, если железные дороги и телефонные сети находятся в собственности государства, оно может устанавливать монопольные тарифы, ограничивая при этом предложение с целью извлечения максимальной прибыли.

Аналогичным образом руководитель-клептократ в стране, которая доминирует в поставках на мировой рынок сырья или сельхозпродукции, попытается ограничить рост производительности для поддержания мировых цен на высоком уровне и извлечения максимальной прибыли. Одновременно он будет стремиться оградить этот бизнес от влияния текущей политики. Руководитель скорее согласится пожертвовать сиюминутными выгодами ради получения высоких прибылей от стабильного монопольного бизнеса. Так, если основной экспортообразующий сектор экономики находится в руках государства, его глава будет поощрять меритократическую систему найма и продвижения по служебной лестнице, которая стимулирует высокую производительность труда и эффективность производства. Клептократ будет отдавать предпочтение такой экономической политике, при которой значительные финансовые ресурсы перекачиваются ему в карман и в то же время обеспечиваются оптимальные темпы развития экономики. Клептократ будет бороться против равномерного распределения национального богатства между всеми членами общества, лишая центральный аппарат возможностей для получения взяток. Коррумпированные правители будут поддерживать политическую линию, позволяющую конкретным лицам обогащаться, пускай и ценой снижения общественного богатства в целом.

Однако большинство клептократов вовсе не так всесильны, как «стационарные бандиты» Олсона. Их целью является максимально возможное личное обогащение, но доступный им инструментарий для достижения этой цели слишком несовершенен. Они контролируют государственную машину, но не всю экономику страны. В их распоряжении может быть армия некомпетентных и жуликоватых госслужащих, бедная ресурсная база и плохо развитая, дезорганизованная судебная-правовая система. Главе страны придется использовать находящиеся у него под рукой рычаги, но они могут оказаться малорезультативным орудием обогащения. Он будет поддерживать политику государственного вмешательства в экономику, которое не приведет к повышению национального дохода, потому что с помощью такой политики он будет извлекать лишь личные выгоды. Но в конечном счете даже клептократ окажется в ситуации, когда неэф-

фективность чрезмерного вмешательства государства станет настолько очевидной, что это приведет к снижению доходности «института» взяток. Слабый kleптократ скорее всего предпочтет раздутую и неплодотворную государственную бюрократию для расширения коррупционного потенциала. Граждане слабых kleптократий предпочли бы иметь минимальный государственный аппарат в условиях его тотальной коррумпированности, но на деле они получают гигантскую бюрократическую машину<sup>3</sup>.

Примерами, иллюстрирующими этот тип государственного устройства, могут служить диктатуры президентов Альфредо Стресснера в Парагвае (1954–1989) и Мобуту Сесе Секо в Заире (1965–1997), а также правление Франсуа Жан-Клода Дювалье на Гаити (1957–1986).

В Парагвае, как пишет один исследователь, «государственный сектор рассматривался как вотчина Стресснера. Управление государственными активами было так организовано, что почти не проводилось различия между «экономической» и «политической» сферами и отсутствовала сколько-нибудь четкая граница между государственной и частной собственностью. В результате Стресснер и его клика военных и гражданских сатрапов распоряжались ресурсами государственного сектора так, словно это было их личное имущество» (Nickson, 1996:239).

Главное тут – не kleптократические наклонности Стресснера как таковые, а деятельность его «клики», которая стремилась к личному обогащению. Вместо того чтобы создать эффективное монополистическое государство, Стресснер заручился поддержкой военных, дозволив высшему генералитету заниматься контрабандой, наркобизнесом и торговлей оружием (там же). Такие крупные проекты, как строительство плотины или никому не нужного цементного завода и аэропорта, дали возможность Стресснеру и его приспешникам набить карманы, но отнюдь не способствовали росту благосостояния страны в целом (там же: 245–246).

Аналогичная ситуация сложилась в Заире, где президент Мобуту и его клика, можно сказать, «разворовывали» государство. Мо-

<sup>3</sup> Эти положения развиты в работах Жаклин Кулидж и Сьюзен Роуз-Аккерман (Coolidge and Rose-Ackerman, 1997). См. также Kurer, 1993: 270. Джон Мукум Мбаку (Mbakw, 1994: 31–37) говорит, что автократические правители или клики, захватив власть в африканских государствах, усиливают роль государственных институтов во имя личного обогащения. Он считает, что подоплекой военных переворотов также является прозаическая «погоня за рентой».



буту взял под личный контроль треть государственного бюджета и, как считали многие наблюдатели, перекачивал на свои зарубежные счета до четверти доходов от экспорта меди. Но и Мобуту приходилось делиться своими теневыми доходами как с высокопоставленными друзьями, так и с рядовыми сотрудниками таможенной службы и другими чиновниками. Коррупция и расхищение ресурсов подрывали частный сектор страны, а грандиозные затратные проекты по развитию инфраструктуры использовались президентом и его приспешниками как неиссякаемый источник взяток (Wedeman, 1997: 462–465). Совершенно очевидно, что этот руководитель-клептократ не был в состоянии управлять Заиром как эффективной и высокодоходной монополией.

На Гаити диктаторский режим облагодетельствовал «лишь несколько тысяч человек, связанных узами брака, семьи или дружбы с властями предрежащими». Политическая нестабильность была вызвана «не столько народными движениями протеста... сколько самими членами правящей элиты, стремившимися как можно больше обогатиться на почве злоупотребления властью» (Grafton and Rowlands, 1996: 267). Согласно данным министерства торговли США, в 1977–1978 гг. объем потраченных не по назначению государственных средств составил 63% поступлений в бюджет (там же: 267). Из-за своих клептократических наклонностей высшее руководство страны включилось в лихорадочную борьбу за личное обогащение. Создавались бюрократические структуры, тормозящие экономический рост, государственные монополии использовались как дойные коровы, государство всячески препятствовало развитию частного бизнеса (там же: 268–269).

Как показывают примеры со Стресснером, Мобуту и Дювалье, коррумпированный руководитель по своему усмотрению определяет не только размеры бюрократического аппарата, но и налоговую политику, и бюджетные расходы. Налоги, регулирующее законодательство, выделение субсидий, ценовая политика и приватизация – вот сферы деятельности государственного сектора, которыми клептократ может манипулировать в угоду своим корыстным интересам. Поскольку налоговые льготы могут быть предоставлены коррумпированным лицам и фирмам за взятки, клептократ в силах установить высокие номинальные налоговые ставки, чтобы подхлестнуть практику взяточничества. Он может ввести гигантские пошлины на продукты первой необходимости и изъять из списка облагаемых пошлинами товаров предметы роскоши. Например, на Гаити между

1910 и 1970 гг. дорогие спиртные напитки вообще не облагались налогами, зато были установлены высокие пошлины на хлопок, текстиль, мыло и керосин (Lundahl, 1997: 35).

Клептократ рассматривает государственное регулирование как источник личного обогащения. Поэтому введение нового регулирующего законодательства и практики лицензирования может преследовать единственную цель – создать дополнительные трудности частным компаниям и заставить их обходить эти трудности за взятки. Клептократ будет противиться проведению эффективных реформ в области регулирования, если задачей этих реформ будет узаконивание нелегальной системы оплаты публичных услуг. Клептократ наладит практику выдачи субсидий тем лицам и компаниям, которые готовы за это платить. Разумеется, даже коррумпированные автократы должны ради сохранения своей власти время от времени угождать народным массам, но и при этом они будут проталкивать программы, вынуждающие богатых платить за свои экономические выгоды. Например, руководитель, к примеру, может внедрить систему инвестиционных субсидий, отдав на откуп чиновникам порядок их распределения. Никто не сможет получить такую субсидию просто на законных основаниях, и претендентам придется состязаться за расположение руководителя. Распределение скудных резервов иностранной валюты и доступ к кредитам являются дополнительными источниками обогащения для правителей.

Клептократ может оказать воздействие на ход и доход от приватизации. Коррумпированный лидер крайне заинтересован в приватизации сверхприбыльных монополий, если надеется положить себе в карман долю вырученных средств. Но одно дело – желание клептократа приватизировать государственную компанию, и совсем другое – готовность частных инвесторов участвовать в конкурсе на ее приобретение. Частная компания будет обладать для инвесторов небольшой привлекательностью, если есть угроза того, что все ее прибыли будут обложены гигантскими налогами, или что ее могут в любой момент ренационализировать без выплаты компенсации, или что ее задушат драконовским регулирующим законодательством. Перейдя в частные руки, компания может представлять ценность только в том случае, если государство будет гарантировать в будущем здоровую экономическую политику. Но перед коррумпированным правителем встают непредвиденные трудности, поскольку он озабочен лишь личным обогащением. Кроме того, даже если ему и удастся подписать обязывающие контракты с инвесторами, послед-

них будет беспокоить перспектива свержения коррумпированного правителя. А смена режима может привести к аннулированию ранее заключенных договоренностей.

Клептократ может торпедировать одни проекты приватизации, которые честный режим рассматривал бы как приоритетные, и поддерживать другие, менее эффективные, которые сулят ему лакомые «откаты» авансом. Неспособность руководителя занять осмысленную и верную позицию снижает ценность приватизируемой компании в глазах частных инвесторов, склоняя чашу весов в сторону продолжения государственного контроля над ней. Вдобавок, государственная собственность ассоциируется с возможностью извлечения дополнительных доходов сверх и помимо прибылей самого предприятия. Если государственное предприятие может быть использовано для извлечения ренты посредством таких инструментов, как продажа должностей, получение выгодных контрактов и выделение слоя привилегированных клиентов, тогда клептократ может надеяться на куда большую прибыль, чем честный руководитель. Иногда граница между государственной казной и карманом правителя размывается. На Гаити при Дювалье чеки просто выписывались на имена членов президентской семьи и других частных лиц, занимавших посты в государственных монополиях (Lundahl, 1997:39–40). Общественный контроль за крупными предприятиями сам по себе может повысить шансы клептократа остаться у власти, несмотря на свою коррумпированность. Такие клептократы опутывают своих коррумпированных коллег в соседних государствах паутиной обязательств и могут угрожать им разоблачением в случае своего скоростного ухода в отставку.

Однако в других обстоятельствах клептократ оказывается большим энтузиастом приватизации. В частности, он может предложить такой приватизационный план, когда то или иное предприятие перейдет в собственность к нему или кому-то из его родственников по цене ниже рыночной. Например, в Индонезии бывший президент Сухарто поддерживал приватизацию тогда, когда перевод активов осуществлялся в компании, находящейся в собственности у его детей или друзей (Schwartz, 1994: 148–149). Даже если компания продается стороннему инвестору, клептократ может поддержать такой приватизационный проект, который отверг бы добропорядочный руководитель, искренне заботящийся о национальном благосостоянии. Отдавая предпочтение сиюминутным личным выгодам, он фактически пренебрегает источниками будущих бюджетных поступ-

лений. В таком поведении можно даже усмотреть рациональное зерно: ведь коррумпированный руководитель относится к будущему с большей опаской, нежели частные инвесторы, поскольку боится неминуемого свержения. Клептократ в куда большей степени, чем участники частного рынка, предпочитает при приватизации государственной компании сорвать крупный куш сразу.

В определенном смысле клептократ действует как своего рода биржевой брокер или агент по недвижимости, чей доход зависит от оборота. Размер грязных доходов может зависеть не только от степени вмешательства государства в экономику, но и от единичных акций. Глава может получить свою долю с любого вида коммерческой сделки, в которой участвует государство, поэтому он будет поддерживать проекты приватизации одних компаний и одновременно выступать за национализацию других. Руководителя страны можно подкупить, чтобы заручиться его согласием на продажу по заниженной цене эффективных государственных предприятий или на национализацию по завышенной цене неэффективных частных компаний. Но не имея надежной защиты от непредвиденных неожиданностей, частные инвесторы не будут рисковать и заключать сделки, чреватые их пересмотром в будущем.

Короче говоря, сильный клептократ управляет хоть и репрессивной, но эффективной государственной машиной, и его власть может быть ограничена лишь собственной неспособностью убеждать партнеров в искренности своих намерений. Слабый же клептократ возглавляет вмешивающееся во все и вся неэффективное государство, нацеленное на взимание поборов с населения и с предпринимателей. Впрочем, некоторые наблюдатели придерживаются довольно оптимистических взглядов на коррупции высокопоставленных чиновников, доказывая, что главная проблема – в коррумпированности чиновников низового уровня, благодаря которой начальство, стремясь урвать свой кусок, «браконьерствует» в общественных «угodyах» (Olson, 1993; Rodrik, 1994; Shleifer and Vishny, 1993). Если у общественного леса нет хозяина, то затраты времени и усилий на охоту будут нерентабельными (Hardin, 1968). Один из способов извлечь доход – это создавать все новые и новые правила и регулирующие положения. Согласно утверждениям Шляйфера и Вишны (Shleifer and Vishny, 1993: 606), особенно разрушительное действие оказывает возможность для бюрократов-новичков урывать для себя свой кусок пирога. Если глава страны не в состоянии постоянно контролировать своих министров, то их своекорыстное и ничем не ог-

раниченное поведение и впрямь может слишком дорого обойтись казне. Если же в его руках сосредоточено достаточно власти, то он может быть заинтересован в ограниченной «либерализации», а возможно, и в сопутствующей реформе госслужбы, что позволит ему еще больше упрочить контроль над чиновничеством. Он будет поддерживать реформы постольку, поскольку их цели отвечают его стремлению к извлечению максимальной личной выгоды.

Но из благосклонного отношения главы к определенным реформам вовсе не следует, что коррупция высокопоставленных чиновников менее разрушительна, чем мздоимство чиновников низшего звена. Правительство редко в буквальном смысле контролирует все государственные ресурсы. Размер общественных угодий, находящихся в ведении государства, не определяется некими внешними факторами. Напротив, чиновники могут обладать достаточной властью, чтобы увеличивать объем подконтрольных им ресурсов, а высокопоставленные чиновники, как правило, обладают большей властью для стимулирования экспансии государства, чем чиновники низшего звена. Кроме того, коррумпированные руководители обычно обречены пользоваться далеко не совершенным инструментарием. Вместо того чтобы просто-напросто экспроприировать частные предприятия и обеспечить их эффективное функционирование, высокопоставленные чиновники имеют на вооружении рычаги, которые сами по себе далеко не эффективны. Так, они могут повысить уровень налогов и ужесточить регулирующее законодательство, могут раздавать льготы в обмен на взятки, могут национализировать целые отрасли экономики. Они могут проводить протекционистскую политику, на которую не смогут повлиять мелкие бюрократы. Они могут предлагать дорогостоящие, сложные и капиталоемкие проекты, которые будут использоваться для получения крупных взяток<sup>4</sup>. Так, на Гаити диктаторские правительства обеспечивали режим наибольшего благоприятствования для препятствовавших развитию институтов, которые использовались для эффективного выкачивания из страны теневых доходов. Кроме того, активы богатых кланов инвестировались либо за рубежом, либо в надежные, хотя и непро-

<sup>4</sup> Вито Танзи и Хамид Давуди (Tanzi and Davoodi, 1997) на конкретных примерах показывают, что коррупция на высшем уровне прямо связана с крупными государственными инвестициями. Однако их данные, полученные в ходе опросов представителей иностранных компаний и внешних наблюдателей, не позволяют им четко выделить страны, где коррупция главным образом поразила высшие эшелоны правительственного аппарата.

изводственные, проекты. Государственная политика, мешающая экономическому развитию, вынудила наиболее предприимчивых гаян к эмиграции (Grafton and Rowlands, 1996). Но ни один правитель не может быть абсолютно уверен, что останется у власти навечно. А те, кто нажил состояние благодаря его благоволению, не станут бравировать своим богатством, опасаясь смены режима в стране.

Разумеется, некоторые могущественные властители умудряются избегать столь неэффективной политики. Они помогают обогащаться своим родственникам и самим себе, но не санкционируют «коррупциогенные» проекты, напрямую способствующие подрыву экономического развития. Страны с высоким уровнем коррупции, где наблюдается политическая стабильность и осуществляется жесткий контроль сверху, страдают от неэффективности государственной машины в куда меньшей степени, нежели те, где разворачивается беспорядочная и бесконтрольная борьба за личную выгоду<sup>5</sup>. Руководители таких стран способны заглядывать далеко вперед и поэтому ищут способы обуздать неконтролируемую «погоню за рентой», чтобы обеспечить долгосрочные экономические выгоды. Подобный режим представляется грубой аналогией государственности некоторых восточно-азиатских стран, располагающих институциональными механизмами для обуздания «погоны за рентой» как среди госчиновников, так и в среде частного бизнеса (Campos and Root, 1996). Однако даже и в этом регионе страны с более низким уровнем коррупции в большей степени способны привлечь прямые иностранные инвестиции, чем их более коррумпированные соседи (Wei, 1997). Кроме того, как показывает проведенный анализ, многие коррумпированные правители вовсе не чувствуют себя уверенно, и их продажность лишь усиливает нестабильность их положения.

Клептократы могут сталкиваться с дополнительными проблемами бюрократического контроля, неведомого добропорядочным руководителям. Коррупция в высших эшелонах власти заставляет чиновников низового уровня считать, что и они вправе получать свой кусок пирога, и создает у них моральный и психологический иммунитет к взяточничеству. Злоупотребления на низовом уровне, которые способен контролировать и обуздывать добропорядочный руководитель, становятся эндемичными при режиме бесчестного клеп-

<sup>5</sup> Lundhal, 1997. В качестве примера того, как подобные конфликты разрешались в Индонезии в ходе баталий, в которые были втянуты члены семьи Сухарто, имевшие свою долю в пивоваренном и гостиничном бизнесе, см. статью Indonesia: When Trouble Brewed//The Economist. 1996. February 10. P. 37.

тократа. Руководители-клептократы не способны создавать условия, необходимые для развития честной бюрократии (Lundhal, 1997:43). И все же многие возможности для успешной «погони за рентой» нельзя обеспечить без армии бюрократов, способных возводить искусственные препоны и собирать урожай взяток. Так что сам факт наличия продажных государственных служащих заставляет коррумпированного руководителя отрицательно относиться к любой идее укрупнения государственного аппарата, так как в этом случае его доля окажется куда меньше, чем при наличии честных подчиненных. Эффективность извлечения руководителем личной выгоды снижается, если он не в состоянии жестко контролировать коррумпированную бюрократию (Coolidge and Rose-Ackerman, 1997). Если же руководитель способен создать армию честных госслужащих и делиться лишь с узким кругом доверенных подчиненных, он от этого только выиграет, однако такое положение чаще всего оказывается невозможным<sup>6</sup>.

Деятельность коррумпированных чиновников низшего уровня становится причиной неэффективного функционирования государственной машины, так как они прибегают к проволочкам, бюрократической волоките и произвольному вмешательству в компетенцию друг друга. В итоге урожай, снимаемый руководителем, неизбежно оказывается скуднее, чем при наличии эффективной бюрократии. Причем простые граждане всегда несут бремя потерь, вызванных неэффективностью функционирования государства по вине коррумпированных чиновников. Но кого предпочтут граждане – клептократа, способного выпестовать честную бюрократию, или такого, кто готов смириться с коррумпированным чиновничеством? Тут нет ясного ответа. В первом случае, руководитель может выбрать такой уровень вмешательства государства в экономику, который обеспечит ему максимальную личную выгоду в условиях плодотворно функционирующей государственной машины. Во втором же случае он выбирает более низкий уровень вмешательства, но при этом деятельность коррумпированных чиновников по оказанию публичных услуг оказывается весьма неэффективной (Coolidge and Rose-Ackerman, 1997).

<sup>6</sup> См. анализ Озая Мехмета (Mehmet, 1994) индонезийской системы, где небольшая группа высокопоставленных чиновников присваивала и делила прибыли государственных предприятий с несколькими «заинтересованными лицами» из числа своих подчиненных и родственников президента.

### **Двусторонние монополии и мафиозные государства**

Теперь рассмотрим два случая, когда мощные частные интересы, обладая влиянием на государство, могут оказывать сопротивление коррупционным стимулам. Эти случаи различаются в зависимости от того, централизована или нет в том или ином государстве система взяточничества.

В первом случае коррумпированный руководитель сталкивается только с одним основным оппонентом. В данной ситуации, похожей на двустороннюю монополию (*bilateral monopoly*), возможности для получения ренты распределяются между взяточдателем и руководителем. Их относительная сила и влияние будут определять способы дележки личных выгод (Kahn, 1996). От этого будет зависеть и общий размер пирога. Если некоторые виды ренты могут быть созданы с помощью государства, руководитель, опасаясь, что оппонент отберет у него все, не станет инициировать какие-либо действия. Каждая сторона может пытаться улучшить свою собственную ситуацию, нанося ущерб противной стороне, например, экспроприируя собственность, с одной стороны, или прибегая к насилию, с другой.

Диего Гамбетта (Gambetta, 1993) дает определение мафии как организованной преступной группе, которая предоставляет охранные услуги, аналогичные предоставляемым государством в нормальном обществе. В ряде «двусторонних» случаев государство и мафия делят «охранный бизнес» и, возможно даже, принимают совместное участие в некоторых «защитных» мероприятиях. В такой ситуации сильный руководитель способен урывать для себя долю доходов мафии и не быть заинтересованным в снижении уровня криминального влияния в государстве. А поскольку преступники также заинтересованы в личном обогащении, оптимисты могут сказать, что коль скоро преступники контролируют правительство, они будут вынуждены действовать законными методами. Но это выглядит утопией. Скорее можно ожидать, что контролирующие государство преступники будут всячески ограничивать доступ к лакомой кормушке, угрожая конкурентам насилием и физическим устранением, как это происходит в наркобизнесе. Кроме того, боссы организованной преступности могут быть более заинтересованы в получении быстрой прибыли за счет распродажи активов или сырья, чем в трудоемком кропотливом создании современной индустриальной базы в своей стране. Конечным результатом этого стремительного расширения станет делегитимизация правительства и подрыв капиталистических институтов.



С другой стороны, благополучие некоторых государств целиком и полностью зависит от экспорта одного-двух видов сырья и продуктов сельского хозяйства. Такие страны могут установить долгосрочные отношения с несколькими транснациональными корпорациями. Тогда и руководство страны, и владельцы компаний будут заинтересованы в эффективном производстве, но созданный в результате альянс между правительством и бизнесом может заставить менеджеров и руководителей делить между собой национальное богатство в ущерб интересам простых граждан. При этом распределение доходов будет зависеть от степени власти и влияния каждой из сторон. Если компания инвестировала средства в основной капитал или если производимая ею продукция является сырьем, редко встречающимся на нашей планете, то глава этой страны имеет шанс получать значительную долю прибыли. Напротив, если компания производит некий сельхозпродукт, например бананы, и может быстро переместить производство в другое место или найти данный вид сырья в других регионах мира, то она имеет преимущество и вправе потребовать от руководства страны обеспечить ее всей необходимой инфраструктурой, дешевой рабочей силой и низкими налогами. Коррупционированность подобных режимов не бросается в глаза, но тем не менее ущерб для простых граждан и тут оказывается весьма велик. Страна фактически превращается в придаток крупного инвестора.

Условия двусторонних монополий могут складываться и при заключении конкретных контрактов. В самом деле, у клептократа есть стимул создавать подобные условия путем принятия решений о том, какие проекты поддерживать и каким компаниям оказывать преференции. Заключение контрактов с компаниями, действующими на конкурентном рынке, нежелательны, потому что в таком случае будут отсутствовать сверхприбыли, которые можно присвоить. При этом руководитель искажает экономические приоритеты страны, отдавая предпочтение выгодным для себя проектам в тех отраслях, где есть возможность получать монопольные прибыли. Разумеется, сильный клептократ, пользуясь своей безнаказанностью, не станет утруждать себя разного рода «легендами прикрытия». Он просто-напросто присвоит бюджетные средства или средства, выделенные на программы помощи, направит их в свой офшорный банк и потом, отмыв эти средства, будет спокойно получать легальные дивиденды. Такое различие в поведении сильного и слабого клептократа напоминает известный анекдот, бытующий среди специалистов по эко-

номическому развитию. Президент А показывает президенту Б свою новую виллу. Кивая на новенькое шоссе рядом с виллой, А поясняет, откуда нашлись средства на постройку: «Мои – тридцать процентов». Позже Б приглашает А погостить в его еще более роскошной вилле. И когда А спрашивает про источники финансирования строительства, Б отвечает: «Вон, видишь там новое шоссе?» А в недоумении оглядывается по сторонам и ничего не видит. «В том-то и штука! Мои – сто процентов!» – восклицает Б.

Этот анекдот обычно служит доказательством того, что вред, наносимый коррупцией, оказывается все же меньше, если шоссе построено. Но данный вывод не всегда оправдан. Если руководитель поддерживает проекты, имеющие целью легко укрыть получаемые им «откаты», то пагубность подобных решений может быть достаточно велика. Конечно, новое шоссе – важный элемент инфраструктуры, но если оно лишь обеспечивает удобный доступ к новому загородному особняку главы государства, в нем нет особой нужды. Если же шоссе и вовсе не проложено, то можно сказать, что имело место чистое мошенничество и были подорваны цели национального развития; впрочем, и страна избавилась от очередного дорогостоящего «белого слона». Налогоплательщики и организации международной помощи профинансировали повышение материального благосостояния главы государства и стали свидетелями того, как их средства были использованы незаконным образом. Это нечестно и может послужить основанием для государственного переворота или для приостановки программы помощи. Однако при существующих экономических условиях подобный сценарий куда более благоприятен, чем реализация этих программ в условиях, когда правитель имеет возможность тайком переводить украденные средства на свой банковский счет за границей.

Если же клептократ имеет дело с одним-единственным взяточдателем, они могут заключить сделку о дележе экономических выгод. При этом в ситуации двусторонней монополии «откаты» в пользу коррумпированного правителя могут оказаться меньше, чем в случае односторонней клептократии. В данном случае взяточдатель обладает известным преимуществом и использует его для получения прибыли. Однако не обязательно, что конечный результат окажется максимально выгодным. Ведь размер взятки вовсе не является ключевым фактором. Напротив, мерой ущерба для населения страны оказываются экономическая неэффективность и высокие издержки государственных проектов. Частные монопольные прибыли и взят-

ки обогащают лишь обоих участников сделки, а простые граждане в любом случае остаются в проигрыше.

Теперь рассмотрим случай, когда чиновники в слабом и дезорганизованном государства вовлечены в ничем не ограниченную практику взяточничества, но при этом сталкиваются с монополией власти в частном секторе. Государство может представлять собой плохо функционирующую демократию или автократию со слабым главой государства. Как в ситуации с двусторонней монополией, монополистом может быть либо местная мафия, либо крупная корпорация, либо узкая олигархия. В любом случае государство фактически управляется кучкой частных лиц, покупающих лояльность чиновничества. Но никакая корпорация частных лиц не обладает достаточной мощью и влиянием, чтобы полностью взять власть в стране под свой контроль или преобразовать государственный аппарат в унитарное предприятие. Основная проблема частного сектора заключается в том, что именно дезорганизованность государства снижает способность частной корпорации покупать желаемые выгоды. Заручившись благосклонностью одного чиновника-коррупционера, вы вовсе не ограждаете себя от корытных поползновений других чиновников, которые тоже хотят заявить о своих интересах. Подобный тип государства крайне неэффективен, коль скоро чиновники ведут друг с другом борьбу за лакомые куски одного и того же пирога. Отдельно взятые чиновники не способны в одиночку создать себе надежный источник для доходов, вот они и вступают друг с другом в конкурентную схватку, чтобы урвать себе долю дивидендов частной компании, доминирующей на рынке. Однако в условиях столь беспорядочной «погоны за рентой» производительность частной компании неизбежно снижается. Так что деятельность коррумпированных чиновников сродни драконовским налогам на прибыль и на оборот, которые подрывают прибыльность компании.

История Филиппин после обретения независимости служит наглядным примером слабого государства, ведущего неравную борьбу с частными интересами мощной олигархической корпорации. Правовая и административная системы непредсказуемы и непоследовательны. Политический произвол препятствует развитию реального производства в частном секторе. Ряд лидеров бизнеса пользуется особыми преференциями власти, но в целом роль государства в развитии экономики оказывается скорее негативной. Ведущие предпринимательские кланы тратят много времени и усилий на дивер-

сификацию своих политических связей, дабы обезопасить себя на случай непредвиденной смены режима (Hutchcroft, 1998: 13–39).

### Конкурентное взяточничество

При этом множество чиновников низшего звена взаимодействуют с широкими слоями граждан. Как и в описанном случае, такая ситуация может иметь место в демократическом государстве, где слабо контролируется коррупция и не развита система подотчетности государственных служащих перед обществом. Кроме того, подобная ситуация может сложиться при оказании публичных услуг в условиях слабого авторитарного режима.

Конкурентная коррупция вовсе не аналогична эффективному конкурентному рынку. Фундаментальной проблемой в данном случае является возможность раскручивания спирали коррупции с низшего уровня на высший. Так, пример коррупции отдельных чиновников вовлекает все большее число госслужащих в порочный круг взяточничества, пока в нем не погрязнут все чиновники, за исключением разве что неисправимых моралистов.

Для возникновения такой вот устремленной снизу вверх спирали коррупции выгода взяточничества должна зримо возрастать, в определенных пределах, по мере роста абсолютного числа коррупционных сделок. Так, представим себе, что потенциальный взяткодатель не имеет понятия, какой именно чиновник берет взятки. Тогда чем выше пропорция коррумпированных чиновников в бюрократии, тем легче будет взяткодателю выйти на взяточника, тем меньше будет его риск и в то же время тем шире будет круг просителей, ожидающих получить «свое» за взятку. Можно предположить, что чем выше уровень взяточничества, тем меньше людей будут готовы «благодарить» чиновников. Однако в данном случае, поскольку доля коррумпированных чиновников в бюрократии увеличивается пропорционально уровню взяточничества, рост последнего часто *стимулирует рост* числа частных лиц, готовых платить взятки. Временные перемены в фундаментальных условиях функционирования бюрократической машины могут в долгосрочной перспективе приводить к изменению степени коррумпированности, когда в системе наблюдается сдвиг продажности от высшего чиновничества к низовым слоям бюрократии (Andvig and Moene, 1990).

Из такого вывода следует ряд вполне вероятных следствий. Как я указывала в гл. 6, ослабление моральных тормозов в условиях экспансии коррупции дает мощный толчок для раскручивания корруп-

ционной спирали как снизу вверх, так и в противоположном направлении. Аналогичный результат имеет место, если вероятность разоблачения злоупотреблений снижается при увеличении абсолютного числа коррупционных сделок (Andvig and Moene, 1990:75). Такое может случиться, например, если утвержден некий фиксированный бюджет для антикоррупционной кампании, успех которой зависит от готовности честных чиновников сотрудничать с правоохранительными органами в разоблачении злоупотреблений. Тогда если вирусом коррупции заражено сравнительно небольшое число чиновников, то все ресурсы антикоррупционной кампании можно будет эффективно использовать для сбора улик, тем самым предотвращая дальнейшее распространение эпидемии коррупции. Напротив, если взяточничеством поражено достаточно большое число чиновников, сбор улик окажется весьма дорогостоящим и относительно малоэффективным, что в свою очередь будет стимулировать дальнейший рост коррупции. А поскольку при этом реально уличены в злоупотреблениях будут лишь немногочисленные взяточники, обстановка безнаказанности заставит коррупционеров действовать еще наглее, и так далее<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Другая модель исходит из кадровой политики руководителя (Tirole, 1996). При этом коррупция оказывается производной от поведения подчиненных и от характера решаемых ими задач. Высокопоставленные правительственные чиновники нанимают новых исполнителей для выполнения того или иного задания. Периодически появляются претенденты на вакансии в правительственном ведомстве, причем каждый из них достоин занять вакантную должность. Например, допустим, что налоговое ведомство временно нанимает инспекторов по сбору налогов, которые могут тайком брать взятки у налогоплательщиков. При этом задача налоговых инспекторов может сводиться либо к созданию сложной налоговой системы, основанной на реальной платежеспособности налогоплательщиков, либо к простому взиманию фиксированной суммы. Начальнику известно, что в коллективе потенциальных налоговых инспекторов имеется группа лиц, которые никогда не берут взятки, группа лиц, которые всегда берут взятки, и группа колеблющихся. Кроме того, начальник располагает очень приблизительной информацией о моральном облике того или иного отдельного сотрудника. При этом возможны ситуации с разным уровнем коррупционности. Если уровень коррупционности в коллективе низок, все колеблющиеся будут вести себя честно. Имея хорошую репутацию, они могут получить повышение и занять хорошо оплачиваемую должность. Наоборот, если все колеблющиеся в конечном счете оказываются в одной команде со взяточниками, то в коллективе наблюдается высокий уровень коррупционности. И тогда в силу дурной репутации всего коллектива в целом колеблющимся нет никакого смысла сохранять свою «девственность». Скоротечные кампании по борьбе со взяточничеством могут оказаться безрезультатными. Даже пери-

Чтобы снизить степень коррумпированности государства, требуются реформы, способные привести к системным изменениям в ожиданиях населения и в характере функционирования государственных институтов. К сожалению, в национальных государствах, подпадающих в эту четвертую категорию, отсутствует сильная власть центра, без чего проведение реформ просто невозможно. Децентрализованная система конкурентной коррупции оказывается глубоко укорененной в обществе, и никто не обладает достаточной властью для реализации политики шоковой терапии, необходимой для реформ.

### **Выводы**

Пример автократии как технически эффективной формы правления неубедителен. Клептократия очень редко оказывается аналогом частной монополии. Нет прямого соответствия между уровнем и последствиями коррупции и организацией государственной машины. Например, нельзя утверждать, будто на самом верху пирамиды власти коррупция куда менее пагубна, чем в низших эшелонах. Реальное воздействие ее зависит от влияния и степени аморальности частных компаний и частных лиц-взяточдателей. При двусторонней монополии высокопоставленные государственные и частные игроки делят между собой экономические дивиденды. Сильный руководитель-клептократ, имея дело со слабыми партнерами в частном секторе, не только получает солидную ренту, но и заставляет государство функционировать так, чтобы создавать себе все новые и новые способы извлечения теневых доходов. Наоборот, крупные коррумпированные частные компании, работающие в слабом государстве, способны получать высокие прибыли и без уплаты крупных взяток. То есть при достаточно высоком числе коррупционных сделок «тарифы» на взятки остаются относительно низкими. Издержки же терпимого отношения к коррупции могут оказаться весьма высоки, если влиятельные частные компании, будучи участниками коррупционных сделок, прежде всего учитывают свою выгоду, покупаемую за взятки.

При росте абсолютного числа взяточдателей и взяточников могут возникнуть рынки со множеством конкурирующих игроков. За-

олические массовые «чистки» вряд ли принесут плоды. Сама возможность высокой степени коррупционности коллектива требует проведения такой кадровой политики, когда начальник может периодически следить за работой каждого нового сотрудника, а не полагаться на неточную информацию общего характера о репутации коллектива и отдельных соискателей.

частую в условиях повышенной конкуренции взяточничество одних порождает взяточничество других и так далее до тех пор, пока вся система не погрязнет в трясине коррупции. Однако в иных условиях честность одних подвигает на честность других. Реформаторы в условиях конкурентной среды сталкиваются с непростой задачей способствовать созданию благотворных стимулов поведения, избегая деструктивных.

Демократия способна обуздать коррупцию, если она дает простым людям возможность обращаться к власти со своими жалобами и претензиями, а должностным лицам – стимул для честного поведения. Однако, как я покажу в следующей главе, и это не панацея. Чтобы оценить истинную роль демократии, необходимо уйти от простых ярлыков и проанализировать альтернативные формы демократических институтов.

## **8. Демократия и коррупция: стимулы к коррупции и реформы**

Опирающаяся на прочную правовую основу, демократия создает необходимую почву для экономического развития. Однако для нормальной работы подобной системы необходимо, с одной стороны, чтобы избираемые политические деятели могли быть переизбраны, с другой – чтобы их переизбрание не было слишком простым делом. Существует так называемый «парадокс устойчивости». Стимулы к коррупции возникают либо если положение политического деятеля слишком устойчиво, либо, напротив, если оно крайне шатко.

Сильная политическая конкуренция ограничивает возможности коррупции. Государственная система, при которой претенденты на должность вынуждены активно соревноваться, препятствует злоупотреблениям. Провал на выборах является непосредственной «карой», настигающей кандидата. Такой результат возможен, даже если избирателям ничего не известно о его взяточничестве. Часто взятки и незаконные пожертвования на кампанию представляют собой результат действия принципа «услуга за услугу», причем коррумпированный политик никогда не решился бы на подобную практику без гарантированной «премии». Если в итоге политик голосует за проект, который вредит его избирателям, то избиратели, скорее всего, проголосуют против него на следующих выборах.

Факторы, подталкивающие к коррупции политических деятелей при демократическом строе, зависят от организации выборного и законодательного процессов и от методов финансирования кампаний. Эти факторы могут переплетаться. Некоторые виды избирательного законодательства благоприятствуют развитию сильных политических партий, другие же стимулируют создание кланов или персональных групп поддержки отдельных политических деятелей. Возможности коррупции зависят также от связей между политическими структурами и частными источниками финансирования.

### **Избирательные системы**

При демократии условия для коррупции возникают под влиянием взаимодействия избирательной системы и законодательства, с одной стороны, и основных политических интересов групп, на которые делится общество, – с другой. Существуют самые разнообразные варианты сочетания общенациональной политики с частными или групповыми интересами. Например, укрепление государственной безопасности, являющееся общенациональной задачей, может обогащать отдельные фирмы и регионы, предоставляя им оборонные контракты и военные базы. Если государство видит свою задачу в распределении благ и от имени общества раздает подачки отдельным лицам или группировкам, это усиливает коррупцию, но в целом связь между коррупцией и политической структурой неоднозначна и сложна.

**Коррупция и политическая структура.** Рассмотрим два противоположных типа политического устройства. При первом демократические структуры поддерживают узкие частные или групповые интересы законными методами, не прибегая к коррупции. Например, при мажоритарной системе, если выборы проводятся по разным округам, а партии слабы, от государственных программ выигрывают отдельные округа и сосредоточенные в них группы населения, а также местная промышленность. Точно так же при системе пропорционального представительства финансовые группировки могут получить контроль над влиятельными общенациональными политическими партиями. При такого рода политическом устройстве коррупция слабо развита просто потому, что заинтересованные группы не нуждаются во взятках, чтобы протолкнуть устраивающие их решения.

Но и при такой структуре не всем заинтересованным группам оказывается доступным прямое влияние на государственную политику. Некоторые из них попытаются купить такое влияние, либо



финансируя (законно или незаконно) выгодные для них политические кампании, либо давая взятки. В стране, где большинство граждан рассматривают государство как источник частных выгод, отношение политических деятелей к такой практике может быть вполне терпимым, поскольку оно оказывается питательной почвой и для узаконенной практики раздачи должностей, и для незаконного покровительства отдельным группам, и для кумовства и фаворитизма. Можно предположить, что уровень взяточничества должен снизиться, если правительство обслуживает интересы частных лиц и группировок в законном порядке. Но это не обязательно. Общество делится на два слоя: интересы первого обеспечивает само государство, наделяя его политическим влиянием, второй же слой вынужден покупать это влияние незаконными средствами.

В таком случае политический деятель, вероятно, попытается действовать так, чтобы угодить и тем и другим, избегая прямого конфликта интересов. Например, он может поддержать проект, выгодный избирателям, а затем брать взятки от тех, кто заинтересован в получении подрядов или рабочих мест. И хотя такой образ действий ухудшает качество и поднимает цену проекта, основной массе избирателей это совсем не очевидно. Предположим, политик пробил проект строительства порта в своем избирательном округе и получил на это бюджетные средства. После этого он может брать взятки от заинтересованных фирм, предоставляя им выгодные контракты на строительство. Избиратели получают свой кусочек государственного пирога, частные фирмы получают прибыль, коррупция процветает. Государственные проекты, направленные на обеспечение узкогрупповых выгод, и коррупция идут рука об руку.

Второй тип политического устройства – это двухпартийная система со строгой партийной дисциплиной и примерно равными по силе общенациональными партиями. В принципе эта модель в отсутствие взяточничества наилучшим образом может обеспечить потребность большинства населения в исправно работающих государственных службах. При такой системе финансово сильные группировки не имеют никаких иных возможностей для реализации выгодных для себя политических решений, кроме организации политической кампании, которая пользовалась бы широкой поддержкой населения. Таким образом, жертвования на политические кампании (как законные, так и незаконные) и уровень взяточничества может оказаться даже большим, а не меньшим, чем при другой системе, просто потому, что все другие пути закрыты. Лоббистские группы также добьются

своего, если сумеют увязать свои интересы с политическими инициативами, которые находят поддержку у избирателей и, следовательно, выгодны политикам. Лицензии и контракты на поставки, необходимые государственным службам, – очевидный источник коррупции. Сдерживающим фактором при повышении уровня должностных преступлений может стать общественное мнение, если оно решительно настроено против коррупции и против «фактора денег» в политике. Такая установка на борьбу со взяточничеством принесет тем больший результат, чем выше уровень конкуренции на политической арене и чем меньше возможностей у избранных кандидатов действовать вопреки желаниям избирателей.

В результате группировки, добивающиеся незаконного влияния на политические решения, будут вынуждены ориентироваться на тех политических деятелей, которых можно купить подешевле. При прочих равных, к ним относятся те, кто либо уже имеет обеспеченные места и небольшое число противников, либо, напротив, обречены на верное поражение на выборах, а также те, кто намерен уйти в отставку добровольно или по истечении срока. Ограничение сроков пребывания на выборной должности подстегивает коррупцию, ставя выборных представителей населения в ситуацию «игры с предрешенным исходом», поскольку те лишены надежды вновь вернуться на свой пост (Rose-Ackerman, 1978: 15–58).

Некоторые политические решения непопулярны до такой степени, что их вообще нельзя купить у законодателей, получивших должность по итогам выборов. Если разоблачение взяточника означает для него верную политическую смерть и если такое разоблачение тем вероятнее, чем больше сумма взятки, то политики, вероятно, откажутся от крупных взяток (Rasmusen and Ramseyer, 1994), выгоды от которых в конечном счете не оправдывают связанных с ними рисков. Такие ситуации имеют два варианта исхода. Первый – уровень взяток поднимется настолько, чтобы скомпенсировать вероятные политические потери, и тогда некоторые соглашения станут слишком дорогостоящими и, следовательно, невыгодными для законодателей. В таком случае незаконные соглашения будут заключаться лишь с «дешевыми» законодателями. Второй вариант – предложения о взятках отвергаются либо принимаются только малые суммы. Уровень взяточничества снижается, но не потому, что не находится заинтересованных группировок, готовых платить требуемое, а потому что не хватает политиков, готовых продать свои услуги при высоком уровне риска.

Иногда лидеры политических партий не только попустительствуют злоупотреблениям. Строгая партийная дисциплина может способствовать достижению общественно значимых целей, но ее можно использовать и для вымогательства. Когда обсуждение какого-то сложного вопроса порождает столкновение интересов двух организованных групп влияния с большими деньгами, то партийные лидеры и парламентские законодатели иногда вымогают у них большие взятки, поочередно ведя торг с каждой стороной, побуждая их к конкуренции и даже шантажируя угрозой принять невыгодные для них законопроекты<sup>1</sup>. Если законодательная власть находится под контролем одной партии или устойчивой коалиции партий, прибыль законодателей от коррупции законодателей составит долю коммерческой прибыли заинтересованных группировок, особенно при сильной конкуренции.

Короче говоря, прямую связь между уровнем коррупции и абстрактно взятыми формами политического устройства невозможно установить, не впадая в противоречия. При любом политическом режиме ключевыми являются два обстоятельства: возможность для организованных групп с большими деньгами приобрести политическое влияние законным путем и отношение основной массы населения к политике, обслуживающей частные интересы. Вызывает ли возмущение и протест коррупция сама по себе или же протестующие просто сами хотят урвать побольше из общественной кормушки? Поставить себе исключительной целью снижение коррупции — значит избрать неверный политический курс. Коррупция в собственном смысле слова может снижаться, а политическое влияние группировок со своими особыми интересами увеличивается, что вовсе не укрепляет законность и правопорядок в обществе. Правильным решением для реформаторов будет стимулирование конкуренции в политической среде и изменение характера полномочий, предоставляемых выборным политическим деятелям. Политические решения не должны соответствовать или противоречить чьим-то частным или групповым имущественным интересам. Желательно отделить процесс отбора претендентов на получение подрядов от собственно политического процесса, чтобы эти подряды не стали

<sup>1</sup> И на уровне штатов, и на федеральном уровне бывали ситуации, когда комиссии законодательных палат вносили законопроекты о налогах и о правилах регулирования бизнеса специально для того, чтобы вымогать взятки и пожертвования на политические кампании (McChesney, 1997; Rose-Ackerman, 1978: 48–51).

источником выгод, распределяемых политиками среди бизнесменов и компаний – в соответствии с законом или вопреки ему. Уже было показано, что при заключении контрактов коррупция – обычное явление, даже если в этот процесс и не вовлечены политики, но в любом случае существует ряд технических приемов для ограничения влияния экономических факторов на властные структуры. Во многих странах вместо распределения постов была введена конкурсная система формирования государственной службы, уменьшившая возможности политиков обогащаться и набирать себе приверженцев в обмен на раздачу рабочих мест.

**Представительные органы власти и коррупция в расколотых обществах.** При политическом строе, основанном на взаимобмене политическими услугами, невозможно все вернуть на «круги своя» только путем реформирования государственной службы и системы распределения государственных заказов. Нужны фундаментальные изменения в политической структуре, которые даются с большим трудом. Проблема состоит не столько в коррупции самой по себе, сколько в глубоко укоренившейся модели отношений, основанной на широко разветвленной системе «кланов», спаянных торговлей политическими услугами и фаворитизмом. Однако некоторые политологи придерживаются мнения, что такая система имеет свои преимущества, упрочивая стабильность глубоко расколотого общества (Lijphart, 1977). Другие исследователи видят главное достоинство такой модели не в поддержании стабильности, а в обеспечении некоторой доли власти за представителями национальных и прочих меньшинств (Guinier, 1994). Однако за все эти выгоды приходится платить неэффективностью экономических решений, продиктованных мелочными соображениями личной выгоды. Более того, может создаться положение, при котором экономическая политика в целом обслуживает только вождей избирательных кланов, а не простого человека.

Существуют и другие способы обеспечить включение меньшинств в политическую жизнь расколотого общества. Некоторые ученые предлагают соответствующим образом изменить правила политической игры. В частности, Дональд Хоровиц предлагает ввести в расколотом обществе избирательную систему, поощряющую политиков искать поддержку у разных этнических и социальных групп (Horowitz, 1985). Но проблема расколотого общества состоит не только в нестабильности. Не меньшее важны и другие аспекты государственной

политики, в том числе и степень коррумпированности общества. В одном из недавних исследований показано, что высокий уровень этнической раздробленности затрудняет установление исправно функционирующей компетентной администрации (Easterly and Levine, 1997), но это препятствие можно преодолеть, создав сильные и свободные от коррупции государственные учреждения.

В стране, которая не справилась с проблемой этнической раздробленности, например в Нигерии, правящий класс может быть настолько увлечен дележкой выгодных назначений, что для заботы об общественном благе просто не остается времени. В такой стране правительство всегда представляет какую-то этническую коалицию и существует недолго. И кто бы ни стоял у власти – военные или победившие на всеобщих выборах политики, все равно политическая жизнь сводится к «погоне за рентой», а не к конструктивной деятельности (Diavond, 1993b, 1995). В таких случаях разгул коррупции является неизбежным результатом некомпетентности правящего класса и отсутствия у него политической воли. Раскол в обществе может стать настолько серьезным, что единственной задачей любого правительства останется стремление избежать гражданской войны.

В некоторых подобных обществах у власти всегда остается одна и та же доминирующая группировка. В таких случаях бывает, что политики, представляющие правящее большинство, публично провозглашают популистские лозунги, направленные против этнических меньшинств, а втайне принимают от их представителей взятки и за это позволяют им добиваться успеха и процветания. Подобная модель особо употребительна, если меньшинство богато и проявляет деловую активность. Такая разновидность коррупции ставит общество перед трудной проблемой, особенно когда она сопряжена с системой раздачи должностей и зиждется на тесных личных связях, цементирующих сложившиеся монопольные ассоциации. Иногда такое взяточничество оправдывают, видя в нем известный маневр, позволяющий избежать коллизий с этническими предрассудками простых людей. Но неминуемые скандалы, связанные с коррупцией, напротив, только подогревают эти предрассудки, особенно если за взятки не просто покупается разрешение заниматься бизнесом, но и устраняются конкуренты, что в свою очередь позволяет максимизировать прибыль, которая затем будет поделена между политиками и предпринимателями. Возникает вопрос: можно ли в раздробленном обществе избежать гегемонии одной группы? Нет ли какого-то другого способа подбирать лидеров, позволяющего

включить меньшинства в политическую систему законными методами, не прибегая к коррупции? (Hogowitz, 1985).

Даже если общество не раздроблено по этническим или расовым признакам, оно может быть расколото политически. Если разнообразные политические предпочтения образуют запутанную многомерную систему, то возрастает вероятность прихода к власти неустойчивых коалиционных правительств (Laver and Schofield, 1990). Такого рода нестабильные системы порождают коррупцию точно так же, как и системы, обслуживающие групповые интересы политическими методами. Члены коалиционного правительства не рассчитывают на долгую политическую жизнь и потому вместо того, чтобы заниматься политикой, используют свое кратковременное пребывание у власти для личного обогащения. Из этого следует вывод: чтобы ограничить коррупцию и провести серьезные реформы, необходима избирательная система, способствующая политической стабильности.

Это положение, по-видимому, противоречит точке зрения Мэнкура Олсона, который считает, что в условиях политической стабильности расцветают недееспособные коалиции, созданные исключительно ради получения ренты (Olson, 1982). Однако речь идет не о том, чтобы обеспечить стабильность, предоставив монополию на власть какой-то одной группе, но о такой организации политической жизни, при которой политические деятели могли бы как выиграть, так и проиграть следующие выборы и потому имели бы серьезную мотивацию для проведения политического курса, рассчитанного на долгосрочные результаты. Государственный деятель, занимающий высокий пост, должен быть не уверен в своей политической судьбе, хотя при этом у него сохраняются неплохие шансы вернуться на свою должность после очередных выборов. Оппозиционным партиям в такой системе отведена контролирующая роль: строго следя за деятельностью правительства, они угрожают разоблачить любое проявление коррупции и сделать его предметом громкой политической кампании. Государственная машина, эффективно работающая по воле избирателей, а не служащая источником частного или группового обогащения, будет стимулировать и честную политическую игру.

**Выводы.** Подведем итоги. Размах коррупции определяется тремя важнейшими факторами, касающимися всех составляющих этой

проблемы: готовности политиков принимать взятки и незаконного финансирования политических кампаний, терпимости избирателей к этим злоупотреблениям и желания финансовых группировок оплачивать политические услуги. Первый фактор – это возможность для политиков распределять общественные блага в пользу отдельных групп. Второй фактор – возможность для финансовых группировок получить эти блага законными средствами. Третий – неустойчивый, временный характер политических союзов. К неустойчивости приводит не только конкурентная борьба за доступ к распределению должностей, но и политическая раздробленность общества. Неустойчивость побуждает политических деятелей и финансовые группировки, добивающиеся политического влияния, заниматься личным обогащением, не заглядывая в будущее. Реформы можно проводить в любом из этих направлений. Первый фактор, способствующий коррупции, можно устранить, лишив политиков права принимать персональные решения либо так изменив избирательную систему, чтобы побудить избранных законодателей действовать на благо максимально широких слоев избирателей.

Со второй проблемой можно справиться с помощью кампании политического просвещения избирателей. Им следует разъяснять, что они должны добиваться от государственной машины эффективной работы на благо общества, а не раздачи привилегий и выгодных постов. Если такая просветительская кампания будет иметь успех, то для малочисленных богатых группировок коррупция станет единственным средством приобрести политическое влияние, зато для профессиональных политиков принимать взятки станет слишком рискованно.

В третьем направлении необходима структурная реформа для повышения стабильности политической системы при сохранении демократии. Желательно, чтобы переизбрание конкретного политического деятеля на один и тот же пост было возможно, но не гарантировано. Если нестабильность порождена идеологической или социальной раздробленностью общества, следует реформировать систему так, чтобы обеспечить стимулы для вовлечения в политическую жизнь возможно более широкого спектра политических направлений и социальных групп.

### **Покупка политического влияния и покупка голосов**

При демократическом режиме скандалы, связанные с коррупцией, часто возникают из-за финансирования политических кампаний.

В некоторых странах, где имеются относительно честные чиновники, политическая деятельность тем не менее тесно сопряжена с коррупцией. Конечно, полностью исключить деньги из политического процесса невозможно. Выборы нужно финансировать, равно как и проталкивание нужных финансовым группировкам, заинтересованным в проведении отвечающего их интересам законодательства, законопроектов. Финансовое давление побуждает политиков брать взятки, хотя конкуренция во время избирательной кампании, напротив, должна сдерживать коррупцию. Исследователи американской политической жизни озабочены растущими издержками на политические кампании, создающие почву для взаимовыгодного обмена политическими услугами (Etzioni, 1988). Уже сегодня политические партии Франции и Италии не консолидируются на базе какой-то идейной платформы, как было раньше, и их все больше контролируют «политики от бизнеса» (della Porta, 1996; Meny, 1996: 314). Последние политические скандалы в этих странах, как правило, связаны с незаконными пожертвованиями на избирательные кампании. То же относится и к недавним скандалам в Корее и в Японии (Park, 1995; Reed, 1996).

**Финансирование политических кампаний.** В условиях демократии существуют способы финансового обеспечения политических кампаний без необходимости прямой продажи услуг политических деятелей спонсорам. В разных странах граница между законными и незаконными пожертвованиями проводится совершенно по-разному и может варьироваться в широких пределах.

Однако пожертвования богатых спонсоров, даже совершенно безупречные с точки зрения закона, всегда дают повод для тревоги. В данном случае проблемой оказывается фаворитизм. Группы или частные лица, являющиеся источником финансирования, ждут от выборных чиновников «правильных решений» и учета их интересов в законотворчестве, особенно когда речь заходит о получении выгодных контрактов или концессий. Если интересы таких групп или частных лиц входят в противоречие с интересами общества в целом, это подрывает демократические ценности. Конечно, процедура выборов в какой-то мере дисциплинирует законодателей и учит их представлять интересы своих избирателей. Кандидаты, чересчур тесно связавшие себя с группами влияния, будут наказаны на очередных выборах. Но для этого избирателям нужно знать, что их представители получили деньги и от кого. Даже законные пожертвования могут



порождать коррупцию, если о них ничего не известно широкой публике или если лежащий в их основе принцип «ты – мне, я – тебе» не очевиден.

Иногда принцип «услуга за услугу» провозглашается открыто. Например, в Северной Каролине в 1997 г. строительная компания, не получившая от губернатора ожидаемых заказов в обмен на финансирование его избирательной кампании, потребовала возврата денег<sup>2</sup>. В Канаде в самом начале XX в. компании давали взятки кандидатам на выборах в обмен на получение государственных заказов. Разразившийся скандал привел к юридическому запрещению подобной практики, но тем не менее она все еще повсеместно встречается (Qui, 1996: 197, 230). В Японии политические деятели, оказывая помощь частным корпорациям в получении контракта, рассчитывают на получение определенного процента от сделки (Qui, 1996: 231). В Германии в 80-е годы политическим партиям давались субсидии, оформленные как благотворительные пожертвования, в надежде на легальное возмещение в виде определенных услуг. В тот период оплата услуг членов парламента еще не считалась незаконной (Seibel, 1997: 88, 94). В Испании в начале 90-х годов разразился скандал вокруг денежного фонда одной политической партии, куда переводились деньги со счетов торговых компаний и банков за фиктивные консультационные услуги (Heywood, 1996: 116–117).

На федеральном уровне США подобного рода незаконные услуги в обмен на пожертвования принято проворачивать втихомолку, так что их трудно доказать. Как заявил один конгрессмен, «трудно спорить с тем, что пожертвования открывают двери. Полагаю ли я, что голоса и членство покупаются за деньги? Нет. Однако те, кто дает пожертвования, всегда исподволь оказывают влияние» (цит. по Koszczuk, 1997: 771). В недавнем исследовании материалов США было показано, что дарители часто жертвуют деньги на избирательную кампанию, потому что разделяют политические взгляды кандидата, а не с целью получения от него выгод. При победе на выборах кандидат, как правило, стремится оказать ответную услугу тем, кто его поддерживал. Однако на практике трудно провести различие между политическими деятелями, которые приспосабливают свою программу в угоду дарителям, и теми, кто победил благодаря сочувствующим их взглядам избирателей (Bronars and Lott, 1997). Частные пожертвова-

<sup>2</sup> A Road-Building Scandal Forces a Governors Hand//New York Times. 1998. January 14.

ния оказывают влияние как на тех, кто баллотируется на должность, так и на тех, кто уже имеет высокий пост.

Подобное негативное влияние не вызывало бы особой тревоги, если бы формируемые из частных пожертвований денежные фонды не играли существенной роли в предвыборной борьбе. В противном случае проблема бы решалась просто, путем лимитирования сумм пожертвований. Однако, судя по имеющимся статистическим данным, пусть даже не вполне точным, денежные пожертвования оказывают решающее влияние на успех избирательной кампании, и в них заинтересованы как дарители, так и одариваемые политики (Snyder, 1992). Поддерживаемые деньгами кандидаты получают большое преимущество перед другими, особенно в ходе выборов в законодательные органы власти (Alexander, 1991). Взаимосвязь между финансированием избирательной кампании и политическим влиянием продолжает оставаться предметом особой озабоченности критиков американской политической системы, поскольку дорогостоящие кампании по выборам в конгресс оплачиваются фактически из карманов частных фирм и лиц (Etzioni, 1988).

При любой форме демократического правления подарки политикам считаются нарушением национального законодательства. Даже в тех случаях, когда определенные виды фанд-рейзинга допускаются, многие политические деятели, как и финансирующие их богатые покровители, предпочитают скрывать нелегальные договоренности по типу «ты – мне, я – тебе» и облегчать присвоение определенной доли денежных средств из избирательного фонда. Но избиратели вряд ли готовы смотреть сквозь пальцы на нарушения налогового законодательства или на практику приобретения за взятки выгодных контрактов.

Например, свидетельские показания, полученные в Италии в ходе проведения операции «Чистые руки», проясняют механизм взяточничества при наличии в стране формально демократической системы. Партийные лидеры, из среды которых выдвигались кандидаты, рассматривали взяточничество как нормальное явление. Одним из наиболее выгодных источников финансирования были строительные компании. Специальные «партийные кассиры» занимались сбором взяток и распределением контрактов. Эти люди, как правило, не имели никаких официальных должностей, а служили посредниками между представителями фирм и правительством. В основном деньги поступали в общую партийную кассу, но некоторые лица занимались и индивидуальными поборами (della Porta,

1996). Анализ этого беспрецедентного расследования коррупции в Италии заставляет сделать вывод, что незаконные вклады делались с целью получения вполне определенных услуг от правительства, причем большая часть денег проходила вне всякой отчетности. В частности, обнаружилось сильное расхождение между суммами, зафиксированными дарителями, и подотчетными суммами пожертвований, поступивших в партийные кассы (Colazingari and Rose-Ackerman, 1998).

**Конфликт интересов.** В условиях демократической системы выборные органы законодательной власти должны быть подотчетны обществу. Раньше, когда основной проблемой представлялись неоправданно высокие привилегии монархической власти, последней была противопоставлена идеальная концепция выборной власти, не подчиняющейся суверену. Так, в 1911 г. некоторые члены британской палаты общин, выступая против билля, назначавшего оклад членам парламента, указывали, что отсутствие жалования обеспечит их большую независимость от королевской власти. В 70-е годы, некоторые противники повышения жалования членам парламента, аргументировали свои возражения тем, что оплата их деятельности не должна быть «столь существенна, чтобы они могли почувствовать себя обязанными правящему кабинету, который вправе распустить парламента, или каким-либо политическим фракциям в парламенте» (Stark, 1992: 433). Существующая во Франции практика ухода в отпуск государственных чиновников на время их работы в парламенте проистекает из того же стремления обеспечить независимость законодательной власти от исполнительной (Rohr, 1991: 287–288).

В настоящее время основной проблемой является не зависимость от монарха, а использование государственных постов в личных финансовых интересах. Возможные конфликты начинаются тогда, когда политический деятель, члены его семьи или близкого окружения усматривают личную выгоду в компании, выполняющей правительственный заказ, или в определенном направлении политики. Хотя здесь речь идет не о взятках или пожертвованиях, но общий принцип тот же.

Во многих странах с развитой демократической системой признается необходимость ограничить влияние частных финансовых интересов на поведение лиц, занимающих выборные государственные должности, или, по крайней мере, требовать от них отчета о сферах их финансовых интересов. Такой ультиматум предъявляют

к своим парламентариям страны—члены Европейского союза, за исключением Люксембурга. Причем различие в подходах каждой из стран относительно того, что именно должно служить отчетом, является ли он публичным, и каковы возможные последствия, весьма разительно. Некоторые страны вообще не предусматривают санкций, а в некоторых санкции весьма строгие, но публичного отчета не требуется (Peterson, 1997). Тем не менее в Европе проблемы, связанные с личной финансовой заинтересованностью чиновников, за последние годы обострились. Например, в Англии нелицеприятное расследование вопроса о взятках, которые получали члены парламента от частных лиц, заинтересованных в обсуждении конкретных вопросов в палате общин, привело к скандальному завершению карьеры целого ряда политиков<sup>3</sup>.

В США законодатели федерального уровня и их помощники попадают под действие строгих антикоррупционных законов и постановлений, контролирующих конфликт интересов, которые налагают ограничения на размер сторонних заработков и трудоустройство после ухода с государственной службы [18 USC, §201, 203, 207(e)], однако раздел этого законодательства, относящийся к сфере конфликта финансовых интересов, не распространяется на законодательную ветвь [18 USC, § 208]. На уровне штатов этические правила значительно мягче. Недавнее исследование законодательства штата Иллинойс, например, выявило, что существующие законы, во-первых, слабы, во-вторых, плохо применяются в случаях, связанных с конфликтом интересов. Хотя законодателям запрещается голосовать в пользу компаний, владельцами которых являются они сами, они тем не менее часто и выдвигают, и голосуют за законопроекты, касающиеся тех областей или сфер, в которых у них есть личный финансовый интерес. Процедуры расследования разработаны слабо, а этические нормы мало кто принимает во внимание<sup>4</sup>. Таким образом, даже в условиях развитой демократии существует возможность сильного влияния личных интересов отдельного политика на его государственную деятельность.

В некоторых странах своекорыстие политиков лишь недавно стало осознаваться как серьезная проблема. Ранее в новых демократических государствах проблема конфликта интересов не была при-

<sup>3</sup> Stark, 1992: 435; Philip Webster. Sleeze Report Condemns Hamilton//The Times (London). 1997. July 4; David Hencke. A Liar and a Cheat: Official//The Guardian. 1997. July 4.

<sup>4</sup> Study Criticizes Illinois Rules for Legislators//New York Times. 1998. March 30.

оритетной. И все же, оставаясь вне зоны общественного контроля, активная деятельность политиков, направленная на извлечение личной выгоды, может подорвать легитимность власти, аналогично тому, как это происходит в случае с вымогательством больших взяток. В бывших социалистических странах, таких как Россия и Польша, проблема встает особенно остро, поскольку многие новые приватизированные компании возглавляет старое руководство, которое нередко еще и активно участвует в политическом процессе (Collins, 1993: 326). Один обозреватель замечает, что в России «большинство государственных служащих попросту не догадываются, что личное обогащение на службе является криминалом» (Coulloudon, 1997: 73). На Украине в 1998 г. 150 бизнесменов и банкиров были избраны в парламент, при этом многие из них имели личные интересы, напрямую касающиеся тех законодательных инициатив, которые им предстояло рассмотреть<sup>5</sup>. Хотя некоторым такой подход очень удобен, поскольку позволяет обеспечить независимость от исполнительной власти, он провоцирует совершенно очевидный конфликт интересов, особенно когда на повестке дня стоят вопросы, связанные с налогообложением или с законами о предпринимательской деятельности.

Данная проблема часто тесно связана с характерной для этих стран неэффективностью государственных предприятий. В отдельных развивающихся странах кабинет министров возглавляет совет директоров государственных предприятий, ограничивая их самостоятельность и порождая конфликт интересов (World Bank, 1991: 28–29). Если Китай когда-нибудь начнет двигаться по пути дальнейшей демократизации системы, то ему придется как-то противостоять широко распространенному в отечественном предпринимательстве конфликту интересов, поскольку там правительственные чиновники зачастую занимают многие важные посты в частном и государственном секторах экономики. Согласно одному исследованию энергетической отрасли в Китае, один и тот же человек может быть одновременно сотрудником энергетической корпорации и государственным чиновником в бюро по энергетическому надзору (Chow, 1997: 416). Китай имеет долгую историю «размывания различий между государственным и частным сектором», но эта история, по-видимому, совершенно не способствует ни созданию современных эффективных предприятий, ни развитию общественно подотчетных органов государственной власти (там же: 418).

<sup>5</sup> Ukraine's Businessmen – A New Political Class//Financial Times. 1998. April 17.

Собственно, в этой области трудно найти универсальные рекомендации для всех политических систем. По крайней мере, минимум, что надо сделать для обеспечения демократической процедуры подотчетности – это решительно разоблачать финансовые интересы действующих политиков и членов их семей в тех или иных решениях. Подобным же образом должны вскрываться взаимоотношения между политиком и богатыми лоббистами, чтобы избиратели могли судить, не было ли оказано тайное давление на их представителя. Прямой запрет на сторонние доходы и закулисные интриги по проталкиванию нужного законопроекта могут привести к непредсказуемым результатам, однако даже такого рода запреты могли бы оказать пользу странам, где электорат плохо образован или информирован.

**Покупка голосов.** Проблема влияния «фактора денег» на политику не исчерпывается давлением на политиков. Другая сторона ее – подкуп избирателей. Наиболее вопиющая форма политической коррупции встречается в ситуации, когда кандидат тайно присваивает деньги из своего избирательного фонда, а затем использует их на покупку голосов. Номинально это не является нарушением демократических принципов, однако по сути здесь много общего с существовавшей в США ранее практикой раздачи должностей политическим сторонникам после победы на выборах. Избиратели могут не протестовать против таких методов финансирования избирательной кампании, поскольку они имеют свою выгоду от щедрот кандидата.

Прямая покупка голосов имеет долгую историю: еще в XIX в. подобная практика существовала и в Великобритании, и в США. И хотя проведенные в этих странах реформы существенно ограничили применение таких методов предвыборной борьбы, однако до сих пор они являются характерной чертой избирательных кампаний по всему миру. В Италии политические «боссы» стремятся подкупить избирателей, не только используя деньги из партийной кассы, но и мобилизуя доступные им другие рычаги воздействия, например, оказывая протекцию в продвижении по службе или нечто иное, завлекающее избирателей в паутину обязательств (della Porta, 1996). Аналогичный метод оказания услуг в обмен на голоса – обычная практика в Испании, где ни партийных денег, ни бюджетных субсидий не хватает на финансирование избирательных кампаний (Heywood, 1996: 125–127). В Таиланде выборы 1996 г. проходили на основе давно укоренившейся практики раздачи скромных подарков избира-

телям. Оригинальным новшеством стало обещание дополнительной премии в случае победы на выборах нужного кандидата<sup>6</sup>. В Корее и Японии политики, обвиненные в незаконных сборах в фонд предвыборной кампании, оправдывали свои чрезмерные финансовые аппетиты тем, что им приходится, мол, проводить избирательную кампанию в странах, где избиратели привыкли ожидать от кандидатов подарков или иных персональных выгод (Park, 1995; Reed, 1996). В таких политических системах избиратели могут одобрять даже незаконные доходы, если им самим перепадает толика от коррумпированных политиков. В условиях массовой практики персональных подарков избирателям трудно ожидать возникновения сильной оппозиции. Конечно, кто-то может возразить, что коль скоро большая часть взяток пошла на благодетельствование граждан, то и беспокоиться не о чем. Однако это неверно. Лишенная демократических принципов, государственная машина базируется на системе взаимовыгодных услуг, которая в итоге может быть привлекательна лишь тем, кто обладает наибольшими средствами и наибольшим политическим влиянием.

Следует каким-то образом суметь предотвратить раздачу подарков и оказание ценных услуг избирателям. Если эта цель достигнута, то шансы кандидатов уравниваются и фундаментальным реформам будет обеспечена широкая общественная поддержка. Если же взятки будут оседать в карманах кандидатов или поступать в фонд избирательной кампании, то электорат будет в меньшей степени склонен голосовать за сохранение коррумпированной системы. Широкое информирование общественности также может сыграть благотворную роль. В Италии и Корее данные об уровне взяточничества и размере избирательных фондов дали избирателям ясную картину того, сколь ничтожны деньги, возвращаемые обратно обществу. Если вдобавок к этому убедительно раскрыть пагубные последствия взяточничества и разоблачить вред, наносимый всему обществу, то будет создана надежная основа для будущих реформ.

**Реформы.** В системе, где имеется жесткая конкуренция и хорошо информированный электорат, не ждущий подачек от кандидатов, эффективно применяется тактика быстрого и полного разоблачения злоупотреблений. При этом любой политический деятель, имеющий очевидный финансовый интерес в каких-либо областях,

<sup>6</sup> New York Times. 1996. November 19; Far Eastern Economic Review. 1996. November 28. О подоплеке выборов в Таиланде см. Pasuk and Sungsidh, 1994.

потерпит поражение. Если же в стране конкуренция между кандидатами не столь жесткая или избиратели не слишком хорошо информированы, то потребуются дополнительные ограничения. При отсутствии определенных законодательством лимитов на финансирование избирательной кампании политики имеют достаточно возможностей выбивать для себя крупные пожертвования, а денежные подарки избирателям могут быть использованы для искажения своих истинных намерений (Rose-Ackerman, 1978: 33–45).

При создании честной системы финансирования предвыборных кампаний главная проблема состоит в попытке избежать таких ограничений, которые могут сами породить незаконные действия. В некоторых странах правила проведения и финансирования избирательных кампаний очень либеральны. В других, напротив, законодательство настолько жесткое, что практически вынуждает избирательные штабы привлекать тайные средства для финансирования предвыборной борьбы<sup>7</sup>. Хотя лимиты на пожертвования предназначены для ослабления коррупции (Connolly, 1996: 496), слишком сильное ограничение законных поступлений может лишь подстегнуть использование нелегальных фондов. Например, некоторые критики японской системы, которая действовала с 1975 по 1993 гг., утверждали, что лимитирование законных поступлений от корпораций стимулировало нелегальный сбор средств (Qui, 1996: 207–208). После принятия в 2000 г. закона, ограничивающего размер корпоративных пожертвований, можно ожидать аналогичного результата.

Недавние скандалы в индустриально-развитых странах указывают на два важных момента: необходимо сделать более четкими правила регулирования сбора частных пожертвований и обеспечить достаточный объем легальных поступлений в фонд избирательных кампаний. Приток корпоративных пожертвований зависит, помимо этого, от возможности политического деятеля удовлетворить конкретные запросы данной компании. Если такие подарки не являются уголовно наказуемыми или не контролируются каким-либо иным образом, то различия между законными и незаконными взносами в фонд избирательной кампании будут стираться и зависеть, во-первых, от заявленного размера фонда избирательной кампании и, во-вторых, от реакции избирателей.

Укоренившаяся система нелегальных взносов может подорвать усилия по реформированию системы финансирования избиратель-

<sup>7</sup> Список всех возможных ситуаций такого рода см. Law Library of Congress, 1991.



ных кампаний. В Италии такого рода финансирование проводится по весьма свободным правилам. Разрешены поступления от корпораций, если о них открыто заявлено и против них не возражает правление компании. И все же незаконные взносы фигурировали во многих делах, связанных с коррупцией (Colazingari and Rose-Ackerman, 1998). Таким образом, даже если правила финансирования избирательных кампаний вполне либеральны и включают бюджетное субсидирование, укрепление законодательной базы все равно необходимо для пресечения взяточничества. Инициаторам реформ необходимо, не входя в детали конкретных законов о финансировании избирательных кампаний, изыскать возможности ограничить свободу действий кандидатов, стремящихся после выборов отблагодарить своих благодетелей.

Основным предметом споров о реформах финансирования предвыборных кампаний в США главным образом оказывается чрезмерное влияние, которое приобретают наиболее крупные дарители (Koszczuk, 1997; Tanenbaum, 1995). В частности, раздаются призывы подключить к практике финансирования государство, и некоторые робкие попытки этого предпринимались в ходе президентских выборов, начиная еще с 1974 г. Одним из путей решения проблемы является информирование общественности. От участвующих в избирательных кампаниях фирм потребуются образовать комитеты политических действий, которые будут контролировать порядок поступления взносов в избирательный фонд: все пожертвования должны четко фиксироваться. Во всех пятидесяти американских штатах имеются законодательные положения о необходимости отчитываться о пожертвованиях, однако проведение этих положений в жизнь дается с трудом, поскольку в законах существует множество лазеек (Alexander, 1991: 76–78, 110). Во многих штатах, как и на федеральном уровне, размер взносов и поступлений в кассы политических партий не лимитируется<sup>8</sup>. Возможности применения законодательных ограничений в Соединенных Штатах наталкиваются на сопротивление активистов борьбы за свободу слова<sup>9</sup>.

К решению этой проблемы можно подойти с четырех разных сторон. Во-первых, затраты на избирательные кампании можно уменьшить за счет сокращения их длительности. Этого сравнительно легко добиться при такой избирательной системе, когда дата следующих

<sup>8</sup> Koszczuk, 1997; Colorado Republican Federal Campaign v. Federal Election Commission. 1996. 116 S. Ct. 2309.

<sup>9</sup> Connolly, 1996; Tanenbaum, 1995; Buckley v. Valeo. 1976. 424 U.S. 1, at 37–61.

выборов жестко не определена, но при любой системе довольно непросто установить временные пределы действия кампании. Для снижения финансовых затрат можно наложить определенные ограничения и на методы ее проведения. Во-вторых, можно ввести строгие процедуры разоблачения злоупотреблений. В США подобные разоблачения имели место лишь спустя много времени после выборов (Alexander, 1991: 76–78). Своевременное разоблачение позволяет гражданам голосовать против кандидатов, которые получают слишком много «целевых» пожертвований, а также расчищает поле для анализа влияния денежных подарков на деятельность политиков, что в свою очередь помогает понять, в какой степени такого рода пожертвования сродни взяткам. В-третьих, законы многих стран, и США в том числе, ограничивают как размер частных пожертвований, так и расходы кандидатов. В Соединенных Штатах Верховный суд принял специальное решение, что оговоренные в федеральном законодательстве лимиты на размер взносов в фонды избирательных кампаний не противоречат принципам защиты свободы слова, однако снижение в некоторых штатах «потолка» максимальных взносов были опротестованы в федеральном суде (Connolly, 1996). Здесь не место вдаваться в детали американского конституционного права, достаточно остановиться на главном: в каких пределах демократическое правительство может ограничивать волю граждан в проявлении своих политических предпочтений, выраженных в финансовой помощи какой-либо партии или отдельного кандидата.

В-четвертых, могут быть найдены альтернативные источники финансирования в государственном секторе. В США федеральное правительство только при определенных условиях создает фонды для кандидатов в президенты, а в некоторых штатах предусмотрена государственная поддержка политических кампаний<sup>10</sup>. Бюджетное субсидирование избирательных кампаний, предоставление налоговых льгот или кредитов предусмотрено во многих других странах (Kaltefleiter and Nassmacher, 1994: 261; Law Library of Congress, 1991; Qui, 1996). Так, в Германии были опробованы различные формы согласования их с конституционными принципами. При существующей в ней крепкой партийной системе конституционный суд был особенно озабочен тем, не окажет ли практика государственного субсидирования негативного влияния на судьбу небольших партий.

<sup>10</sup> См. Alexander, 1991; Minnesota Steals the Spotlight on Campaign-Finance Reform//Congressional Quarterly Weekly Report. 1990. April 28: 1240; Tanenbaum, 1995.

Самые последние законы в этой сфере предусматривают государственное финансирование в установленных пределах. По принятому в 1992 г. решению конституционного суда, новый закон наделяет отдельные партии дополнительными возможностями привлекать частные пожертвования или голоса избирателей. Фонды распределяются пропорционально способности партии как привлекать избирателей, так и собирать членские взносы, причем формулировка выбрана такая, что самые крупные партии, имеющие наибольшее число избирателей, лишаются каких-либо преимуществ. Корпоративные взносы разрешаются, но при этом лишь часть их освобождается от налогов (Gunlicks, 1995; Kalterfleiter and Nassmacher, 1994).

В США было выдвинуто множество предложений о расширении государственного субсидирования избирательных кампаний. Противники подобных реформ выражают беспокойство по поводу того, что государственное финансирование и увеличение расходов будет на руку нелегальным спонсорам и ударит по небольшим партиям. Баллотирующиеся на очередной срок кандидаты, как правило, имеют существенное преимущество перед своими противниками-новичками, так что на победу над ними может рассчитывать лишь тот, чья избирательная кампания имеет очень солидный бюджет. Кроме того, баллотирующиеся на очередной срок кандидаты имеют преимущества и в борьбе за получение денежных субсидий (Snyder, 1992). Во избежание этого следует разработать соответствующие формы государственной помощи, что представляется достаточно сложным, когда речь идет о нормально функционирующей системе. Так, в Миннесоте попытка выделять кандидатам бюджетные субсидии в размере половины средств, полученных ими из независимых источников, оказалась неудачной<sup>11</sup>. По данным одного исследования, принятый в Миннесоте закон никоим образом не помог претендентам. В 1992 г. борющиеся за переизбрание кандидаты получили из государственного фонда почти на 2 тыс. долл. больше, чем их соперники (Thompson and Moncrief, 1998: 225).

Примечательно, что законодательство штата Миннесоты противоположно по духу аналогичному законодательству Германии, в соответствии с которым партии субсидируются из бюджета пропорционально их возможностям пополнять свою кассу за счет членских

<sup>11</sup> Tanenbaum, 1995: 156. Эти постановления были отвергнуты федеративным апелляционным судом на основании положений о свободе слова в американской конституции, однако верховный суд не выносил постановления по этому делу (там же: 152).

взносов в пределах оговоренных лимитов. Проблема заключается в том, может ли государственное финансирование заменить или преодолеть привычку партий и кандидатов выбивать деньги из частных источников. Принятый в Миннесоте закон имеет одно преимущество перед принятым в Германии. Он не дает политическим деятелям стимула привлекать частные средства для создания объединенных фондов с тем, чтобы позже политически компенсировать оказанную услугу (Rudzio, 1994). Напротив, он направлен против участия частных фондов в избирательных кампаниях.

Существует еще один подход: бюджетное финансирование может быть предоставлено кандидату, пользующемуся широкой общественной поддержкой. Один из способов такой помощи – снабжение избирателей ваучерами, которые они могут использовать для финансовой поддержки выбранного ими кандидата. Такая комбинация позволила бы объединить государственное финансирование с уравнительным принципом выделения денежных средств (Ackerman, 1993). Находясь в полном соответствии с демократическими ценностями, такой подход также снижает фактор влияния наиболее богатых слоев общества. Однако без хорошего мониторинга все эти схемы могут вызвать лишь рост незаконных махинаций. Наиболее богатые частные лица и компании, чьи интересы глубоко увязаны с политикой, должны найти законные способы влияния на своих кандидатов. Они, к примеру, могут свободно лоббировать конгрессменов, не оказывая им прямой финансовой помощи. Иначе все это приведет к увеличению раздаваемых из-под полы взяток – в первую очередь тем, кто не смог выбить для себя избирательные ваучеры. Необходимо ужесточить и неукоснительно применять законодательное регулирование по борьбе с конфликтом интересов, так как при внедрении ваучерной системы желание политиков тем или иным образом извлечь из этой системы финансовую выгоду может только возрасти. Реформу системы финансирования избирательных кампаний следует тщательно продумать и спланировать, с тем чтобы утрата прежних легальных возможностей не создала почвы для новых злоупотреблений.

### **Выводы**

Не существует универсального средства для избавления демократических выборов от коррупции. Некоторые избирательные системы больше подвержены влиянию личных корыстных интересов, чем другие. Когда власть сосредоточена в руках узкой группы лиц, кто-

то использует законные средства, а кто-то – незаконные. Выбор тактики зависит от природы политической системы. Во всех демократических системах политическая конкуренция в ходе выборов помогает ограничить коррупцию, так как состязающиеся кандидаты всегда готовы разоблачить нечестные методы, которыми пользуются их оппоненты. Однако при демократических выборах появляется другой стимул для политического покровительства своим щедрым сторонникам, которому нет места при автократическом правлении, – это необходимость получить значительные финансовые средства на ведение предвыборной борьбы. Особенно явно это проявляется, когда во время кампании происходит раздача подарков избирателям, то есть по сути дела их подкуп.

Незаконные взносы в партийный фонд и взяточничество политиков подрывают основы демократической системы. Даже в тех случаях, когда пожертвования от добропорядочных граждан или фирм идут на нужды избирательных штабов, политических партий и рядовых избирателей, а не в карман к кандидату, даже тогда пагубное воздействие нечестных методов может оказаться весьма значительным. Взятки часто дают для получения законодательных или правовых преимуществ. Эффективность подобной практики зависит от способов функционирования законодательной и исполнительной власти. Коррупцированные компании и частные лица будут стремиться получать личные выгоды либо добиваться преимуществ для конкретной компании. Однако выборы – не полигон для отслеживания взяточничества. Необходимы другие средства общественного надзора за деятельностью государственных должностных лиц. Демократическое правительство должно выработать четкую стратегию для ограничения коррупции.

## **9. Контроль над политической властью**

Общественная подотчетность необходима для осуществления контроля над коррупцией. Коррупция пронизывает и демократическую и автократическую системы правления, и в каждой из них подотчетность обеспечивается по-своему. Выборы могут стать инструментом сдерживания отдельных политиков, но, как мы уже видели, это не слишком удачное средство. Общественная подотчетность возможна даже в странах, где не проводятся выборы или где господствует одна-единственная партия, которая всегда побеждает. Возможно, при

автократическом режиме государственным чиновникам труднее смириться с требованиями подотчетности обществу, но и в условиях демократии государственные чиновники также сопротивляются реформам, благодаря которым их деятельность окажется в поле зрения общественности или под огнем критики. Коррупция может быть ограничена с помощью как синхронных действий внутри правительственных структур и контролирующих организаций, так и давления со стороны общественности.

Ограничение власти политиков и создаваемых ими политических структур вкупе с независимым надзором за применением новых постановлений и соблюдением законности может стать мощной силой в борьбе с коррупцией. В демократических системах этому препятствует разделение функций между исполнительной и законодательной властью. Наличие независимой судебной власти и прокуратуры, а также федеральное устройство государства могут ограничить власть политических лидеров. Однако принцип разделения власти не обязательно бывает эффективным. При определенных условиях система, предусматривающая возможность наложения вето отдельными независимыми ведомствами, является как раз не вполне подходящей, так как чиновников на каком-либо уровне легко подкупить, и, например, федеральное устройство может просто дать возможность лидерам в штатах или муниципалитетах обогащаться за счет общества. Независимые следственные и судебные органы выглядят более надежными, хотя, конечно, при этом такого рода институты должны быть полностью неподкупными и не связанными с системой раздачи должностей по политическому расчету. Независимость, впрочем, является обязательным, но еще недостаточным условием.

Другое направление реформ касается возросшей открытости и подотчетности правительства. Правительство собирает и предоставляет информацию; средства массовой информации и граждане имеют свободный доступ к этой информации и надежные средства противодействия чиновникам. Хотя такого рода тактика больше подходит демократической системе правления, она может быть использована и при иных режимах тогда, когда правящие лидеры, чтобы удержать власть, нуждаются в поддержке общественности.

### **Принцип сдержек и противовесов в законодательном процессе**

В государстве, где строго соблюдается принцип сдержек и противовесов, есть взаимозависимости и взаимоограничения ветвей власти, никакие государственные институты не располагают монополь-

ной полнотой власти. В наиболее законченном виде этот принцип воплощен в структуре власти в США, однако и при парламентской демократии в определенной мере имеет место некоторое разделение полномочий. Даже в унитарной, на первый взгляд, системе присутствует система противовесов в виде оппозиции других партий и изменчивых коалиций. В такой системе может быть, например, верхняя палата, основанная на иных принципах представительства, независимый суд и конституция, которая может быть изменена лишь с помощью специальных процедур, или конституционно гарантированный билль о правах.

В политической системе, где, как в структуре федерального правительства США, многие ведомства имеют право вето, статус-кво является наиболее предпочтительным. В сенате США одна пятая часть членов палаты плюс один сенатор могут угрожать обструкцией, то есть снять ограничение по времени на обсуждение того или иного законопроекта. Таким образом, сорок один сенатор имеет возможность заблокировать продвигаемый президентом и большинством обеих палат законопроект. Если попытка обструкции провалилась (или вовсе не предпринималась), то для дальнейшего прохождения закона требуется поддержка большинства в обеих палатах – в сенате и палате представителей. Затем законопроект направляется президенту. Если он его подписывает, законопроект обретает силу закона. Если президент налагает вето, законопроект откладывается, пока в обеих палатах конгресса не наберется две трети голосов, способных преодолеть вето президента. Таким образом, нужно лишь на один голос больше одной трети голосов в обеих палатах, чтобы заблокировать законопроект, поддерживаемый конгрессом, но отвергнутый президентом (Kreihbiel, 1998).

Можно ли рекомендовать американскую систему правления в качестве надежной защиты от взяточничества? Ответ зависит от целей взяточдателя. Если кто-то хочет заблокировать законопроект, то система слабо защищена от коррупции: манипуляция волей конгрессменов стоит довольно дешево. Тому же, кто просто пытается обеспечить себе канал влияния, достаточно найти слабое звено в массе членов конгресса и подкупить группу лиц или внести в фонд того или иного конгрессмена пожертвования с определенными условиями. Те конгрессмены, в чьих силах поднять нужные проблемы и поставить их на обсуждение, в первую очередь окажутся в центре внимания как обычных взяточдателей, так и тех, кто заинтересован в проведении легальной кампании по сбору средств, прикрывающей

закулисные махинации. Конгрессмены, уполномоченные вносить в повестку дня вопросы для обсуждения, имеют также преимущества в организации легальных кампаний по сбору средств (Ansolabehere and Snyder, 1999). Они могут быть полезны и тогда, когда взяточдатель желает, чтобы некий вопрос, который может привлечь внимание общественности, не поднимался в конгрессе. Однако выполнить какие-либо активные действия значительно труднее, чем заблокировать законопроект. В этом смысле сама природа американского законодательного процесса способствует пресечению злоупотреблений. Повлиять на скорость прохождения законопроекта в принципе сложно, однако степень сложности зависит от того, к какой выгоде стремятся коррупционеры: частной или общей.

В ситуации, когда законопроект затрагивает общие интересы, некоторые звенья политической цепочки будут способствовать его продвижению и без дополнительных денежных инъекций. Например, если новый закон выгоден избирателям, проект может быть поддержан в обеих палатах конгресса без необходимости давать кому-то взятки. Те конгрессмены, что исповедуют определенные политические взгляды, будут выступать за тот или иной политический курс опять же без денежного вознаграждения. В результате в тех случаях, когда голоса делятся почти поровну, необходимо оказать влияние лишь на некоторых колеблющихся. Президент также может поддержать закон из политических соображений. Юристы отвергают лишь те законопроекты, которые явно противоречат конституции. Таким образом, тем, кто хочет повлиять на ход процесса, достаточно сосредоточить внимание на немногих членах конгресса, которые в силах наложить на законопроект вето, и коррупционное вмешательство будет иметь место даже несмотря на всю сложность законодательного процесса в США.

Но при попытках провести решения, которые должны удовлетворить конкретные, частные интересы, подкуп вряд ли возможен. Ведь он связан с неоправданными затратами, ибо в этом случае придется платить едва ли не всем членам конгресса, а также и с риском, поскольку всегда есть шанс, что среди конгрессменов найдется хотя бы один честный гражданин, который поставит под удар всю хитрую комбинацию. Он может не только разоблачить взяточничество, но и вскрыть те тайные интересы, ради которых все и затевалось.

Конечно, чтобы добиться частных выгод, не обязательно действовать скрытно, за кулисами. В Соединенных Штатах часто принято так заключать сделки, чтобы в результате учитывался сразу



целый спектр различных интересов, – и тогда законопроект может рассчитывать на поддержку парламентского большинства<sup>1</sup>. В политических системах, где семейные и дружеские связи значат куда больше, чем в условиях США, такого рода подход встречается еще чаще. Законы формулируются таким образом, чтобы каждый из членов правящей верхушки мог удовлетворить интересы своих избирателей или сторонников. Естественно, здесь нет необходимости прибегать к подкупу.

Следовательно, разделение властей на множество властных субъектов сохраняет статус-кво и является преимуществом, поскольку ни одна из влиятельных групп не приобретает монопольной власти. Ни одно решение не может быть принято без согласия независимых органов. Такие ограничения в законодательном процессе США приводят к тому, что получение неких преимуществ и преференций от правительства – весьма дорогостоящее, сложное и рискованное занятие. Подкуп более эффективен, если нужно просто заблокировать неудобный закон или склонить колеблющихся на свою сторону в ситуации разделения голосов почти поровну. Опыт США показывает, что во всех остальных случаях для подавления коррупции безусловно желательна система государственного устройства с четким разделением ветвей власти.

### **Подотчетность процесса применения законодательства**

Законодательные органы часто делегируют исполнительной власти полномочия по осуществлению и проведению в жизнь новых законов. Я уже высказывалась относительно того, насколько этот путь удачен для ограничения коррупции. Интересно заметить, что законодательные органы часто по собственной воле сужают свои возможности контроля за исполнением законов. Их постановления оставляют разработку процедуры и механизмов выполнения законов на усмотрение правительственных ведомств, хотя иногда содержат детальные процедурные требования (Мое, 1990; Rose-Ackerman, 1992: 33–96). Традиционное обоснование этой практики базировалось на доверии к опыту органов исполнительной власти и на требовании, чтобы законодатели были отстранены от процесса отбора кадров, обоснования государственных заказов и от решений по их

<sup>1</sup> См. работу Дугласа Арнольда, который утверждает, что такого рода законопроекты, включающие разные статьи, могут быть необходимы для проведения компромиссных решений в интересах широкой общественности (Arnold, 1990: 131–132).

реализации. Таким образом, выработка конкретных регулирующих положений делегируется, поскольку эта задача, хотя и законодательного характера, находится вне компетенции и вне основных полномочий законодателей, а выполнение чисто исполнительных или арбитражных функций не пристало им при соблюдении принципа разделения властей.

Однако Терри Моу объясняет, что подобный механизм американского законодательства обусловлен неуверенностью в том, кто будет контролировать законодательные органы в будущем. Обеспокоенные тем, чтобы их противники не захватили контроль над одним из органов власти, лоббистские группы пробивают законы, которые отделяют политические круги от государственного управления. Они идут на сокращение собственных полномочий, чтобы таким образом обеспечить себе защиту от политических оппонентов. Их же противники, стремясь подорвать эффективность законов, способствуют дисфункциональности административного процесса, а сторонники следуют в их фарватере из-за неуверенности в своем политическом будущем (Мое, 1990). Моу и Майкл Келдвелл полагают, что парламентская система не страдает такими недостатками, считая наилучшей британскую систему, поскольку закон, раз проведенный через палату, легко можно отменить, что препятствует выстраиванию жесткой бюрократической системы, поскольку бюрократы не могут обеспечить себя незыблемой структурой, которая не будет меняться при смене режима. Эти исследователи допускают, что государственные органы власти должны быть меньше стеснены внешним регулированием и нормами, и тогда система управления станет более простой, адекватной и рациональной (Moe and Caldwell, 1994).

Негативное отношение Моу и Келдвелла к нормативной системе кажется чрезмерным. Чем бы ни объяснялось строгое делегирование властных полномочий в США, результат этого не обязательно окажется плох. Основополагающие нормативные акты, выходящие из недр правительственных ведомств в соответствии с их полномочиями, обретают силу закона. Таким образом, сам процесс создания таких актов должен быть подконтролен общественности, поскольку здесь возможно влияние определенных лоббистских групп. Идет ли речь о подотчетности исполнительных органов власти или о том, как избежать взяточничества, процедурные ограничения, предусмотренные американским законом об административных процедурах (5 USC, § 551–559, 701–706), могут в данном случае оказаться ценным ориентиром. Согласно закону, правительственные ведом-

ства обязаны сообщать о своих намерениях относительно выработки очередных регулирующих актов, принимать во внимание мнение достаточно широкого круга общественности, как отдельных лиц, так и групп, а также в специальном заявлении обосновывать суть и цели готовящегося акта. Новый регулирующий акт может быть оспорен в суде, если он был принят с нарушениями процедурных норм или если его конечный вариант не соответствует действующему законодательству. Такой процесс часто вызывал критику как чересчур сложный и отнимающий много времени, однако его громоздкость и есть цена отделения исполнительной власти от законодательной (Rose-Ackerman, 1995a).

В Германии, напротив, парламентарная система меньше контролирует исполнительную власть в процессе выработки подзаконных актов, однако и здесь порядок применения отдельными землями нормативных и регулирующих актов общегосударственного значения должен быть одобрен верхней палатой парламента, которая представляет органы власти земель. С другой стороны, по сравнению с США, процедура выработки подзаконных актов в Германии менее прозрачна и не раз подвергалась критике за подверженность влиянию крупной индустрии. Основной проблемой в Германии, по-видимому, является не взяточничество, а чрезмерная зависимость от промышленных корпораций (там же).

В Великобритании административный процесс страдает от куда меньших, чем в Германии, ограничений, что, казалось бы, могло бы обеспечить более рациональную структуру государственного управления. Однако при более тщательном рассмотрении можно заметить, что на самом деле это вовсе не так. Заинтересованные группы, желающие оказать влияние на административный процесс, в условиях ничем не ограниченной британской системы имеют для этого прекрасные возможности, действуя весьма скрытно и к тому же применяя потенциально коррупционные технологии. Хотя мнение Моу (1990) о том, что в США деятельность исполнительной власти подвергается чрезмерному контролю, возможно, и справедливо, однако системы административного законодательства, которые ориентируются на позицию парламентского большинства и надлежащим образом не защищены процедурными мерами, по-видимому, более подвержены влиянию узких лоббистских групп. Так, с точки зрения ограничения возможностей для «погони за рентой» со стороны политиков и узких лоббистских групп, слабый инструментальный сдержек в административном законодательстве, вырабатываемый пар-

ламентскими системами, создает проблемы с подотчетностью, которые оказываются куда как более острыми, чем в тех системах, где законодательные органы имеют и полномочия, и стимулы для ограничения бюрократии.

Другого рода проблемы могут возникнуть в политических системах со слабыми законодательными органами. Критики латиноамериканских систем утверждают, что там наиболее сильны исполнительные ветви власти. По сравнению с весьма влиятельным конгрессом США, законодательные органы в странах Латинской Америки имеют слабое влияние (Mainwaring and Shugart, 1997). Вследствие этого в исполнительных органах процветает «погоня за рентой» и коррупция. Президент имеет исключительно широкие законодательные полномочия, может контролировать тайные финансовые счета, используемые для разных целей, в том числе для подкупа политических сторонников, и его деятельность, пока он находится в должности, почти не доступна контролю со стороны широкой общественности. Кроме того, судебные органы менее независимы и вплоть до настоящего времени часто находились под сильным давлением исполнительной власти<sup>2</sup>.

В ряде стран Азии можно наблюдать сходную картину. Например, в Таиланде исполнительные органы в прошлом контролировали и ограничивали законотворческую деятельность, так что управление этой страной осуществлялось с помощью правительственных декретов (Pasuk and Sungsidh, 1994). Полновластие исполнительной ветви дополнялась тесными связями между правительством и промышленниками (Anek, 1994: 208–211; Hewison, 1993). Неподотчетность исполнительных органов власти давала простор коррупции и порождала произвол чиновников. Слабая судебная система существовала во многих странах. Наиболее вопиющим примером такого рода был в свое время Китай: некоторые судебные инстанции придерживались мнения, что только Всекитайское собрание народных представителей, а не суд, может определять законность административных регулирующих документов. Кроме того, судьи были зависимы от правительства: их бюджет и условия работы контролировались на всех уровнях судебной системы (Bing, 1994: 6–7, 17–18). Однако, какова бы ни была структура управления, в отсутствие какой-либо оппозиции лоббистские группы могут успешно оказывать давление. Занимая прочные позиции, такие группы могут блокировать любые реформы.

<sup>2</sup> Borner, Brunetti and Weder, 1992: 28–30; Del Granado, 1995: 19–20; Manzetti and Blake, 1996.

Эти примеры показывают, что реформа административного законодательства должна стать составной частью любой антикоррупционной стратегии. В разных странах конкретные условия, определяющие процесс выработки административных актов в недрах исполнительной власти, должны изучаться и учитываться для обеспечения открытости и прозрачности. Гражданам нужно дать возможность обращаться в суд, если правительство нарушает свои собственные постановления или действует незаконно. Основная цель заключается в создании условий, при которых будет сложно скрыть коррупционные сделки благодаря действенной проверке повседневной деятельности исполнительных структур власти и ее результатов. Жесткий контроль, имеющий целью выработку более конструктивной стратегии исполнительной власти и обеспечение ее подотчетности обществу, может стать косвенным методом борьбы с коррупцией.

Однако в тех странах, где в сфере судебной власти царит коррупция и произвол, законодатели будут, очевидно, противиться передаче судебным инстанциям дополнительных полномочий. Кроме того, если независимые судебные органы будут применять какой-либо закон, учитывающий экономические интересы той или иной группы, то реформы будет трудно реализовать без фундаментального пересмотра правовых стандартов. Например, на Филиппинах инспекция банковской деятельности в 80-е годы натолкнулась на резкое сопротивление банков, обратившихся в суд с жалобами и на инспекционные комиссии, и даже на государственных чиновников. Как признался один из банкиров, подача жалобы в суд – это уловка, чтобы «не позволить правительственным чиновникам применять регулирующее законодательство. Вы запугиваете бюрократов...» (цит. по Hutchcroft, 1998: 202).

Хотя отдельные нюансы американского закона об административных процедурах безусловно нуждаются в пересмотре, его основополагающие положения отражают самую суть принципа подотчетности исполнительной власти. Согласно этому закону, процесс выработки административных актов должен быть предан гласности, должен предусматривать активное участие в нем граждан, а правительство обязано информировать граждан и разъяснять свои действия. Такие требования не только совпадают с целями демократических принципов государственного управления, но и ограничивают возможности коррупции. Даже в странах со слабыми законодательными органами или с унитарной парламентской системой можно ограничить возможности коррупции и дру-

гие типы влияния, взяв на вооружение принцип открытости административного процесса<sup>3</sup>.

### **Федерализм: свобода выбора**

В условиях федеральной системы каждое ведомство осуществляет свои полномочия в ограниченных пределах. Тому или иному ведомству не требуется согласия других ведомств в решении тех вопросов, которые находятся в его исключительном ведении. При превышении полномочий действия ведомства, естественно, будут обжалованы. Федеральное правительство может ограничивать полномочия органов власти в штатах, а штаты – полномочия более мелких субъектов власти на своей территории. Международные институты могут применять меры сдерживания в отношении национальных правительств. Правда, эффективность такого механизма вызывает некоторые сомнения, поскольку более высокие структуры власти могут просто не услышать требований отдельных граждан о соблюдении их прав. Однако в целях борьбы с коррупцией международное вмешательство оправдано по крайней мере в двух случаях.

Во-первых, коррумпированные политики часто ограничивают внешнюю торговлю. На международном уровне государственные чиновники, действуя заодно с коррумпированными компаниями, наносят ущерб честной международной торговле. Внутри же страны власти на уровне штата или провинции могут воздвигать барьеры для «чужих» торговых компаний, чтобы поддержать местные компании (Ма, 1995). В таких случаях вмешательство международных организаций или национальных органов власти может снизить протекционистскую активность низовых властных структур.

Во-вторых, администрации штатов или более мелких территориально-административных образований могут оказаться подвержены влиянию узкой элиты, манипулирующей властным аппаратом ради личной выгоды. Хотя конкуренция между различными уровнями полномочий при распределении ресурсов сдерживает коррупцию, она тем не менее не искореняет ее полностью. Небольшие правовые сферы, где важную роль играет фактор личных связей, могут стать очагами коррупции (Rodden and Rose-Ackerman, 1997). Действительно, во многих странах наиболее коррумпированными оказываются именно местные администрации – это относится и к таким развитым стра-

<sup>3</sup> См. Del Granado, 1995: 19–23, где это доказывается для стран Латинской Америки. Боливия, например, вообще не имеет кодекса административных процедур.

нам, как США и Германия. Тесная кооперация между государственными чиновниками и «заинтересованными» лицами ограничивает практические возможности сторонников реформ и необходимый надзор за их проведением (Seibel, 1997: 85–86)<sup>4</sup>.

В таких случаях желательно вмешательство сверху. Например, Федеральное бюро расследований активно ведет дела о муниципальной коррупции в Соединенных Штатах. Точно так же федеральное правительство, выделяя бюджетные средства для местных администраций, обычно требует строгой отчетности о расходовании ассигнований. В Великобритании специальная ревизионная комиссия контролирует деятельность местных органов власти (United Kingdom, 1993, 1994, 1996). Иногда частичное пересечение юрисдикций имеет международные последствия: так, сбежавший из Колумбии бывший член наркокартеля предпочел сдаться американскому суду, поскольку это позволило ему свободно давать показания о взяточничестве колумбийских политиков<sup>5</sup>.

Напротив, иногда действенный контроль за коррупцией обусловлен как раз тем, что центральное правительство имеет ограниченную власть над местными органами власти. Речь идет о ситуациях, когда эффективным способом такого контроля оказывается угроза ухода, для чего не требуется взаимодействия каких-то организационных структур. В современных условиях, при наличии множества более или менее равноправных властных субъектов, граждане и компании могут успешно бороться с коррупцией и неэффективностью местных органов власти, имея возможность перемещаться – уходить – под другую юрисдикцию. Компания, выбирающая себе наилучшие условия для размещения предприятия, вполне в силах урезонить взяточников, когда речь идет о выборе подходящего места для разви-

<sup>4</sup> Рассмотрим следующие примеры. В Италии маленький размер местных управленческих структур на Сицилии облегчает влияние на местных политиков отдельных мафиозных семей (Gambetta and Reuter, 1995: 119). На Тайване коррупция местных властей является известной проблемой. В Японии реформы по надзору на федеральном уровне не переходят границ местных властей, которые погрязли в фаворитизме и спекуляциях (Prystay, 1997; Bid Rigours//Far Eastern EconomicReview. 1995. March 23. В Южной Африке местные и государственные институты слабы и находятся под управлением политиков, ищущих выгодные доходные места (Rubinfeld, 1997), а в Испании новая политика децентрализации привела к тому, что увеличилось число злоупотреблений на государственном и муниципальном уровне (Heywood, 1996: 130; Rehren, 1997: 330; Burns 1993: 357).

<sup>5</sup> Informant's Revelations on Cali Cartel Implicate Colombian Officials//Washington Post. 1996. January 28.

тия производства. Жители городов, власти которых прибегают к взяточничеству, могут просто переехать в другой город. Мобильность людей и предприятий очевидным образом ограничивает возможности чиновников извлекать привычные для них дополнительные гонорары за выполнение своих должностных обязанностей (Montinola, Qian and Weingast, 1995; Weingast, 1995).

Однако свобода передвижения может быть удобным средством и для лиц, занятых неблагоприятными делами. Предположим, например, что муниципальные власти поручили добросовестной полиции избавить город от подпольного игорного бизнеса. В этом случае владельцы игорных заведений могут просто уйти в более благоприятные пригородные зоны, где они способны утвердить свою власть и развернуть там свой бизнес – так несколько раз происходило в Соединенных Штатах<sup>6</sup>. Легкость, с которой сегодня можно переводить финансовые средства через границы, добираясь в конце концов до какого-нибудь «финансового рая», служит другим примером того, как множественные и взаимно конкурирующие органы юрисдикции могут усложнить, а не облегчить контроль за коррупцией, мошенничеством и уклонением от уплаты налогов. Хотя на деле трудно провести различие между конструктивной и деструктивной конкуренцией, но что касается децентрализации структур государственного управления, то это при хорошем раскладе может внести важную лепту в борьбу с коррупцией.

### **Независимые органы суда и прокуратуры**

Антикоррупционные законы многих стран прописаны в столь общих чертах, что их нельзя применять в реальной жизни (Singh, 1997: 636; United Nations, 1990: 22–27). В таких странах даже сильные органы прокуратуры не смогут действовать, пока не будет создана честная судебная система. Если же эти базовые институты и вовсе отсутствуют, то необходимо формировать специальные органы, которые будут заниматься борьбой с коррупцией.

**Суды.** Поскольку судебные решения позволяют распределять власть и богатство, судьи могут использовать служебное положение

<sup>6</sup> Можно привести в качестве примера Форт Ли (Нью-Джерси), расположенный на противоположном от Нью-Йорка берегу Гудзонского залива. Богатые организаторы нелегальных игорных домов допустили, однако, одну ошибку: инвестиции в Форт Ли делались на правах совместного проекта владения. Проекты вскоре попали в руки молодых профессионалов, жаждущих реформ, и они голосовали в городском совете за закрытие игорной индустрии в их родном городе (Amick, 1976: 89).



для извлечения личной выгоды. Коррупцированный или политически зависимый судья покрывает взяточничество на высшем уровне власти, подрывает реформы и находит лазейки в законах. Если судебные органы – компонент всеобъемлющей системы коррупции, то и честный гражданин, и продажный чиновник разделяют общее убеждение, что своевременная взятка может решить все проблемы с законом. Такого рода стратегия преобладает не только в государственном секторе, но и в сфере сугубо частных споров по поводу контрактов или собственности. Если стороны стремятся избежать столкновения с судебной системой, то заключаемые ими сделки могут оказаться заведомо некорректными, а ущемленные в своих правах граждане зачастую не имеют возможности рассчитывать на нормальную правовую помощь и беспристрастное разрешение споров. Нередки и случаи, когда каждая из сторон, пытаясь перекупить судью, повышает ставки, включаясь в своего рода состязание «кто больше даст»<sup>7</sup>.

Честная и авторитетная судебная система имеет особое значение для борьбы с коррупцией на правительственном уровне и для обеспечения законности в стране. В Италии, например, независимые магистраты сыграли ключевую роль в проведении недавних антикоррупционных расследований. В Индии верховный суд настоял на расследовании случаев коррупции, которые правительство пыталось замолчать. Тогда суд освободил премьер-министра от должности, оставаясь на которой он мог бы контролировать следствие<sup>8</sup>. В Испании верховный суд принудил чиновников обнародовать информацию о тайных махинациях с банковскими счетами министерства внутренних дел. Суд также настоял на том, что в данном случае неприкосновенность, которой пользуются испанские государственные чиновники, неприемлема, поскольку речь идет о возможности сокрытия ею преступной деятельности, в которой подозреваются чи-

<sup>7</sup> Пример из истории Египта при Мухаммеде Али в 1820-х годах может быть хорошей иллюстрацией сказанного. Согласно сведениям одного англичанина, жившего в Египте в те времена, решения судей зависели от ранга истца и ответчика или от взяток, полученных от обоих. «В некоторых случаях, особенно если шла длительная тяжба, взятки давались с обеих сторон, и решение принималось в пользу того, кто дал больше» (цит. по Johnson, 1991: 686). MacLean (1996: 157) утверждает, что в Джакарте (Индонезия) «справедливость» принадлежала тому, кто платил больше. Он замечает также, что подобная практика существовала во многих странах.

<sup>8</sup> Court Removes Rao as Head of Political Bribes Investigation//The Times. 1996. March 2.

новники<sup>9</sup>. В Корее апелляционный суд поддержал обвинение в коррупции, выдвинутое против двух экс-президентов страны (Kim and Kim, 1997). В Бразилии верховный суд настоял на том, чтобы дело об импичменте, возбужденное членами конгресса против президента Кольора, стало достоянием гласности и чтобы каждый из конгрессменов голосовал открыто. Это решение помогло провести честную процедуру голосования и способствовало отставке коррумпированного президента (Geddes and Ribeiro Neto, 1992).

Судебная система особо значима в тех странах, где предпринимаются попытки утвердить демократию на законных основаниях. И все же во многих государствах как Латинской Америки, так и Восточной Европы судебные-правовые системы все еще оставляют желать лучшего<sup>10</sup>. Коррупция судебных органов является следствием глубинных проблем, свойственных самой системе судопроизводства, причем широкое распространение взяточничества затрудняет преобразования. Здесь можно выделить проблемы трех типов: недостатки существующего законодательства, слабость системы судопроизводства, а также неспособность судебной системы исполнять функции сдерживающего фактора и противовеса для других ветвей власти. Каждая из них требует особого подхода.

Во-первых, в странах, только вставших на путь демократизации и свободного рынка, законы регулирования свободного рынка либо вовсе отсутствуют, либо плохо прописаны и противоречивы. Судьи не имеют достаточного опыта или должной профессиональной подготовки для разрешения правовых коллизий, возникающих в связи с развитием частного предпринимательства или использованием нового регулирующего и налогового законодательства (Buscaglia and Dakolias 1996: 12). Что же касается действующих законов, то они нередко либо неприменимы к современной ситуации, либо, что еще хуже, просто маловразумительны. Авторы исследования, посвященного Латинской Америке, называют существующие правовые по-

<sup>9</sup> Spanish Court Overturns Ruling on Secret Funds//Financial Times. 1995. February 22.

<sup>10</sup> Например, обзор предпринимательской деятельности в Латинской Америке показывает, что неудовлетворительная судебная система возглавляет список из десяти важнейших препятствий, сдерживающих развитие частного сектора (Dakolias 1996: 3). Блестящее исследование проблем, связанных с судебной реформой в Венесуэле, представлено Юридическим комитетом по защите прав человека и Венесуэльской программой прав личности на образование и судебную защиту (1996: 41–80) (здесь и далее цит. по Lawyers Committee).

ложения о порядке заключения контрактов в частном секторе «законодательными джунглями» и утверждают, что в итоге произвол судей порождает взяточничество, которое, в свою очередь, усугубляет общую атмосферу нестабильности в частном бизнесе. «Законодательная и исполнительная ветви власти производят на свет такое множество решений, [что] почти невозможно разобраться, какое из них имеет реальную силу. Эта неопределенность превращает судебные инстанции в идеальную площадку для мошенничества, сделок и коррупции» (Borner, Brunetti and Weder, 1992: 20, 29–30; см. также Buscaglia and Dakolias, 1996; Buscaglia and Ulen, 1997; Dakolias, 1996; Rowat, Malik, and Dakolias, 1995).

Часто судьи с трудом могут отыскать даже текст необходимого закона или подзаконного акта. В странах с давней традицией сильного гражданского права, например в Латинской Америке, эта ситуация кажется особенно нелепой, так как идеалом в данном случае является набор четких, логично сформулированных правовых норм, которые можно применять в конкретных случаях. На самом же деле наблюдается нестыковка между формальным законодательством и реальными спорами хозяйствующих субъектов (Linarelli, 1996). В некоторых развивающихся странах сохранились законы, созданные еще во времена колониального владычества, или устаревшие нормы, давным-давно позаимствованные из законодательства развитых стран. Например, в тех областях азиатского континента, которые когда-то находились под протекторатом Британии, отдельные законы, включая трактующие проблему коррупции, написаны на английском языке и не понятны туземному населению (Lee, 1986:103).

Но если действующие законы расходятся с реальной жизнью, а судебная система функционирует плохо, то и граждане будут по возможности избегать обращения в суд, пока не соберут достаточной суммы для подкупа судьи. В любом случае они будут стремиться миновать судебную систему и пользоваться услугами частных арбитров или задействовать другие методы, такие как «защита» со стороны организованной преступности. В Латинской Америке суды работают настолько неудовлетворительно, что бизнесмены редко обращаются в судебные инстанции для разрешения конфликтов (Buscaglia, 1995; Dakolias, 1996). В результате возникает теневой сектор юридических услуг. Так, в Перу, по словам одного автора, в этом секторе можно столкнуться с «лжеадвокатами, фальшивыми документами, сфабрикованными делами, подставными лицами, но при

этом с полным отсутствием каких-либо правовых гарантий» (Santa Gadea, 1995: 185). В Индонезии суды неэффективны, что, по общему мнению, объясняется либо взяточничеством, либо некомпетентностью большинства судей (Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 427). Альтернативные частные «конторы по сбору денег» используются кредиторами для выколачивания долгов. Как пишет Роберто Маклин (MacLean, 1996: 158), злостный должник в Джакарте может вдруг найти у себя дома корзинку со змеями или ящик с пауками. В Восточной Европе и в России убийства бизнесменов и банкиров «за долги» – обычное дело, причем зачастую им предшествует мучительная экзекуция, что характерно для жестокой теневой системы «разрешения споров»<sup>11</sup>.

В подобных случаях коррупция является индикатором глубинных недугов судебно-правовой системы. Поэтому целью преобразований должно стать не только совершенствование работы судов, но и создание надежной правовой основы для частного сектора. Борьба со стимулами для коррупции можно с помощью тщательно продуманных, ясно выраженных и общепонятных законов. При этом в борьбе с коррупцией приоритетными должны быть проекты, связанные с созданием компьютерных баз данных всех правительственных постановлений, подобно тому как это было сделано недавно в Коста-Рике (Paris Rodriguez, 1995: 203). Четко сформулированные законы не только облегчают процедуру судопроизводства, но и уменьшают число возникающих конфликтов. В некоторых странах законы вступают в силу с момента их опубликования. Обычно правовые нормы заимствуются из опыта стран с успешно функционирующим рынком и крепкими демократическими устоями, сколь бы сомнительным это ни выглядело в глазах аналитиков. По крайней мере, в некоторых странах бывшего Советского блока такие заимствования, по-видимому, доказали свою эффективность. Даже в Центральной Азии, в Казахстане, чья история и культура далеки от европейской или американской, кодекс об иностранных инвестициях, составленный с помощью зарубежных консультантов, высоко оценивается местными бизнесменами. Многие из них в своих интервью отмечали этот кодекс как свидетельство искреннего стремления властей Казахстана создать в стране стабильный благоприятный климат для иностранных инвесторов (Nichols, 1997b).

<sup>11</sup> Согласно правительственному сообщению в России, в 1995 г. 269 бизнесменов и финансистов были хладнокровно убиты. Mr. Tatum Checks Out// The Economist. 1996. November 9.

Во-вторых, даже при наличии более или менее четкого и ясного законодательства взятки используются для снижения издержек и ускорения судопроизводства. Общественность стран Латинской Америки в своем большинстве не доверяет существующим судебным инстанциям. Опрос, проведенный в Аргентине в 1994 г., показал: 49% респондентов считали, что судебные чиновники работают из рук вон плохо, а 65% отметили, что основной проблемой является взяточничество и бюрократическая волокита (Alvarez, 1995: 81). В Бразилии и Перу также очень высок процент тех, кто не верит в справедливость существующей судебной системы (Dakolias, 1996: 4). В семи странах Латинской Америки граждане заявили, что откладывание дел в долгий ящик и поборы значительно возросли в период с 1973 по 1993 гг. (Buscaglia and Ulen, 1997: 278–280). В Аргентине в 1993 г. ожидаемый срок решения дел по торговым, гражданским и семейным спорам составлял соответственно 3, 9,5 и 12 лет. Характерно, что многократное откладывание дел наблюдается в большинстве судебных процессов (Buscaglia and Dakolias, 1996: 2,13).

В условиях, когда сроки растягиваются, а число отложенных дел растет, взятки могут ускорить процесс. Взяткодатели опережают прочих очередников, что приводит к увеличению времени ожидания для честных граждан или для тех, у кого нет возможности «отблагодарить» судью. Причем вымогательством и взяточничеством могут заниматься даже не сами судьи, а судебные чиновники, определяющие день судебного заседания или ведущие делопроизводство<sup>12</sup>. Формальные недостатки в организации судопроизводства побуждают и судей, и судебных чиновников брать незаконные «гонорары» (Buscaglia, 1995). Например, в Венесуэле незаконные поборы, по-видимому, ускоряют сроки рассмотрения дел и исход судебного разбирательства, причем последнее напрямую зависит от размеров взятки (Lawyers Committee). В Латинской Америке приватные встречи между судьями и адвокатами тяжущихся сторон повсеместно используются для «активизации» действий судебных чиновников, в том числе и самих судей (Buscaglia and Ulen, 1997: 280–281; MacLean, 1996: 158). Похожая практика существует и в Китае, где судейские чиновники часто требуют от участвующих в процессе сторон «устроить роскошный банкет, прежде чем начнет-

<sup>12</sup> Маклин (1996: 157) отмечает, что в Польше судьи пользуются хорошей репутацией, являются честными и не подвержены влияниям со стороны. Однако бесконечные откладывания дел порождают взяточничество среди персонала, который принимает взятки за скорое продвижение дел.

ся судебное разбирательство» (Jordan, 1997: 345). Такая система дает широкие преимущества богатым истцам, которые могут как ускорить судебное разбирательство, так и, возможно, повлиять на благоприятный для себя исход дела.

Скорее всего взятки берут сравнительно малооплачиваемые юристы, находящиеся на государственной службе, где заработки намного ниже, чем в частном секторе. Кроме того, необходимо организовать профессиональную переподготовку для тех судей, кто занимается спорами между субъектами частного сектора в нарождающейся рыночной экономике, поскольку решение дела в пользу взяточника может оказаться самым легким для судьи, не имеющего должной компетенции в этих вопросах.

Повышение профессионального уровня, увеличение заработной платы и улучшение условий труда судей, по-видимому, необходимы, но эти меры должны сопровождаться борьбой со стимулами к получению взяток. Та из сторон, которая имеет мало шансов выиграть дело в суде, часто видит во взятке единственный выход, но и те, у кого есть шанс победить, также часто задействуют «фактор материального стимулирования», чтобы ускорить судебную процедуру. В одном исследовании, посвященном латиноамериканскому судопроизводству, говорится, что судебную систему можно усовершенствовать с помощью лучшего технического обеспечения, включая рост компьютеризации, увеличение числа судов и унификацию административной системы (Buscaglia and Ulen, 1997: 287–291).

Однако такого рода судебная реформа может вызвать парадоксальный эффект. При этом может возрасти число людей, обращающихся за помощью в суд, что потребует еще большего совершенствования деятельности судебных инстанций. Например, когда в 1992 г. в Эквадоре резко улучшились условия работы судей, то также выросла и численность поданных исков (Buscaglia and Dakolias, 1996: 18). Исследования в других странах Латинской Америки не выявили какой-либо взаимосвязи между ростом бюджетных затрат на судебские кадры и проволочками в делопроизводстве (Buscaglia and Dakolias, 1996: 26; Buscaglia and Ulen 1997: 282–283).

При рыночных отношениях цены обычно нормализуют количество и качество услуг, однако если спрос превышает предложение, то потребители не смогут взвалить бремя издержек на других. Если цена на услугу не соответствует ее реальной «себестоимости», то рынок работает неэффективно. Даже если судьи и чинов-

ники судебных органов не будут стремиться брать взятки, то их клиенты, представляющие заинтересованные стороны в судебном процессе, вряд ли откажутся от желания по возможности опередить других очередников. В принципе, взяточничество можно использовать как распределительный механизм, но при этом для увеличения взяток будет практиковаться нарушение норм законности и намеренное затягивание судебных разбирательств. Во избежание этого, особенно при рассмотрении хозяйственных споров, реформаторы должны учесть целый ряд возможных тактических шагов. Нужно добиваться, чтобы за услугу платили лишь участвующие стороны и ускоренное рассмотрение дел не осуществлялось за счет затягивания других дел, – возможно, для этого в систему оплату труда юристов придется вводить коэффициент в зависимости от сложности дела<sup>13</sup>. Один из путей решения проблемы заключается в том, чтобы индивидуально стимулировать судей, побуждая их к добросовестному выполнению своих обязанностей. Реформы должны обеспечить гласность информации о наиболее типичных проволочках в ходе судопроизводства и обеспечить уровень заработной платы, стимулирующий судей совершенствовать свою работу<sup>14</sup>.

В-третьих, продажный суд наносит чувствительный урон демократии, поскольку не выполняет надзорную функцию гаранта конституционных ценностей или не в состоянии честно следить за деятельностью правительства. В этом заключается важное отличие роли судейской практики в демократической стране от судопроизводства при авторитарном режиме (Bing, 1994: 5–8; Fuke, 1989: 226).

Если в крупной инвестиционной сделке государство выступает в роли покупателя, приватизатора или провайдера концессии, то во всех подобных случаях необходима независимая судебная структура, которая обеспечит инвесторам беспристрастность и честность совершаемой сделки. Если такой уровень компетенции и беспристрастности достигнут, суд будет гарантированно огражден от влия-

<sup>13</sup> В одном исследовании, анализируя ход судебных процессов, связанных с коммерческой сферой, в Аргентине и Венесуэле, авторы приходят к выводу, что адвокаты намеренно затягивали изучение дел на стадии следствия (Buscaglia and Ulen, 1997).

<sup>14</sup> Реформы, направленные на борьбу с коррупцией, можно дополнить усовершенствованием альтернативных методов разрешения конфликтов, что избавит суды от перегрузки (Alvarez, 1995; Brandt, 1995; Dakolias, 1996: 37–43; Lawyers Committee, 1996: 67–68).

ния политических сил<sup>15</sup>. Конечно, формальная независимость совершенно бесполезна, если к судьям в обществе относятся без уважения, кроме того, даже независимые судьи могут принимать такие решения, которые способны подорвать реформы. Например, в Бразилии верховный суд отложил крупные проекты приватизации, проанализировав альтернативные предложения о покупке приватизируемых предприятий<sup>16</sup>. На Филиппинах верховный суд опротестовал контракт на приватизацию гостиницы, а также объявил неконституционным новый закон о дерегулировании в нефтяной промышленности<sup>17</sup>. Даже в Аргентине, где судьи на первых порах во всем соглашались с политикой реформ президента Менема (Saba and Manzetti, 1997: 363), в 1997 г. был все же отклонен приказ президента, связанный с передачей в концессию государственных аэропортов<sup>18</sup>. Такие запреты хотя и мешают проводить реформы, являются оборотной стороной той самой независимости судебной системы, благодаря которой и можно поддерживать конституционный порядок и расследовать злоупотребления в высших эшелонах власти. Кроме того, в некоторых случаях проблема заключается не в самой независимости судей, а в сохранении старого законодательства, которое требует серьезного пересмотра.

В условиях продажности судебной власти очень сложно создать честный аппарат исполнительной власти. Жертвы произвола не имеют надежной инстанции, куда они могли бы обратиться, а недобросовестные чиновники остаются безнаказанными. При коррумпированной некомпетентной и несвободной судебной системе государственные чиновники могут без особого риска участвовать в мошеннических сделках и в подкупе высокопоставленных должностных лиц. Иногда для поддержки системы подкупа формируются сложные механизмы прикрытия. Так, в Венесуэле существует не одно судейское «племя», состоящее из судей, частнопрактикующих адвокатов и политических деятелей, которые за определенную мзду

<sup>15</sup> Lawyers Committee, (1996: 45–55, 104–106). В Зимбабве независимый Верховный суд поддержал конституционные требования, выдвинутые одним предпринимателем сотовой связи. Этот бизнесмен смог продолжить свою деятельность, несмотря на сопротивление со стороны лиц, близких к правящей верхушке. См. Judgment Day//The Economist. 1998. October 10.

<sup>16</sup> Telia-Led Group Waits for Cellphone Verdict//Financial Times. 1998. July 29. Telebras Sold for U.S. \$19.1bn//Latin American Weekly Report. 1998. August 4.

<sup>17</sup> Oil Ruling Puts Philippine IMF Position in Doubt//Financial Times. 1997. November 7. Philippines Sell-off Setback//Financial Times. 1997. December 3.

<sup>18</sup> Argentine Sell-off Frozen//Financial Times. 1997. September 26.



могут гарантировать вам желаемый исход судебного процесса (Lawyers Committee, 1996: 56–57). В результате такого положения вещей образуются обширные преступные сообщества, в состав которых входят и продажные суды, удерживающие в своих рядах отдельных членов – будь то частные лица или целые компании – путем шантажа и угроз предать огласке их собственные преступления, в частности взяточничество.

Как ни странно, но в некоторых случаях даже честный судья может поддерживать коррумпированную систему. Предположим, что некто – частное лицо или фирма – вовлечено в тайные махинации государственных чиновников. Частные предприниматели с готовностью идут на взяточничество, так как уверены, что надзор за соблюдением условий контракта, концессии или приватизационных прав будет осуществляться честным и независимым судом. Предположим далее, что, как в США, органы прокуратуры встроены в систему исполнительной власти, не имеющей отношения к судебной системе. Если структура исполнительной власти, отделенной от органов судебной власти, такова, что она как бы обеспечивает взяточничество, то частные лица и фирмы могут быть уверены, что они за это не будут привлечены к ответственности. Даже если разразится скандал, то в результате пострадает лишь политическое реноме отдельных государственных чиновников. Такая перспектива, возможно, и удержит некоторых из них от участия в махинациях, однако никоим образом не отвратит от коррупции частных лиц.

Яркий пример такого подхода можно обнаружить в истории США. Сделка о продаже участка земли с получением взятки, одобренная законодательным собранием штата Джорджия в начале 1800 г., была затем подтверждена верховным судом США в деле «Флетчер против Пека» (Fletcher v. Peck) [3 L.Ed. 162–181 (1810)]. Суд не принял во внимание то обстоятельство, что все, за исключением одного, законодатели штата получили взятки. Когда же скандал стал достоянием гласности, все члены законодательного собрания потерпели поражение на очередных выборах, однако контракт все равно был признан Верховным судом США законным и обязал штат Джорджия его выполнить (Magrath, 1966). Можно ли найти лучший способ для поддержки коррупции, когда система считает законным контракт, заключенный в результате подкупа должностных лиц?

Дело «Флетчер против Пека» служит предупреждением о том, что в условиях глубоко укорененной в обществе коррупции даже независимая судебная система не является панацеей от злоупотребле-

ний. В таких случаях необходимы более глубокие реформы политической системы. Независимость суда оказывается ценным, но недостаточным условием. В США независимость федеральной судебной системы помогает сохранить принцип пожизненного назначения на свои должности федеральных судей и ограниченное право Конгресса понижать уровень их заработной платы. Однако во многих странах с независимой судебной системой подобных ограничений нет. В США процедура назначения судей на должность имеет политический смысл – назначения производятся президентом, а затем подтверждаются Сенатом. Если Сенат контролируется партией, находящейся в оппозиции к президенту, то сенаторы могут ограничивать его возможности назначать на судебские должности своих сторонников, но в противном случае это уже не играет роли. На уровне штатов и муниципалитетов судьи избираются.

В некоторых государствах процедура назначения членов конституционных судов тщательно контролируется адвокатским сообществом, в других эта процедура возлагается на специальные комиссии. Во многих странах, традиционно придерживающихся римского права, судьями низших инстанций становятся по преимуществу служащие, предполагающие сделать карьеру в юриспруденции после окончания юридического колледжа. Набор служащих в судебную систему, как правило, ведется отдельно от набора в другие государственные ведомства, причем это делается с целью обеспечения независимости судей, поскольку она требуется не только в развивающихся странах. И сколь скептически не были бы настроены некоторые политики, но независимость суда необходима как первый шаг на пути формирования правового государства.

Судебная реформа – политически сложный процесс. Хотя опросы граждан многих стран подтверждают их неудовлетворенность существующим положением вещей, сами представители судебного сообщества не высказываются слишком уж пессимистично. Они готовы поддержать планы по повышению своей зарплаты или по улучшению условий своего труда, но только если эти планы не увязываются с более серьезными преобразованиями. Со стороны исполнительной власти также можно ожидать сопротивления реформам в том случае, если в судах заседают люди, попавшие туда исключительно по политической протекции. В недавнем независимом отчете детально описываются трудности, с которыми столкнулся Всемирный банк в условиях проведения судебной реформы в Венесуэле (Lawyers Committee, 1996). Реформаторы стояли перед дилем-

мой: либо кооптировать уже работающих судей, либо назначать новых. В свете развернувшейся критики Всемирный банк рекомендовал проводить реформы только в том случае, если старые судебные кадры готовы пойти на сотрудничество (Dakolias, 1996). Хотя в этом регионе у Всемирного банка не было слишком большого выбора для реализации собственных проектов, тем не менее предложенный путь не является наилучшим для стран с сильно коррумпированной системой государственной власти. Изменения в кадровом составе государственных чиновников могут быть необходимыми, но даже и этого может оказаться недостаточно. Если практика проволочек и расплывчато сформулированные законы создают стимулы к коррупции, то от одной смены кадров мало что изменится – она должна сопровождаться структурными реформами административной системы.

**Независимые органы по борьбе с коррупцией.** Работники прокуратуры часто игнорируют проблемы коррупции, стремясь заниматься менее политизированными проблемами. Выходом из этой ситуации может стать создание независимых антикоррупционных комиссий или назначение специальных ревизоров, подчиняющихся напрямую только главе исполнительной власти или парламенту<sup>19</sup>. Хорошо известными примерами такого подхода являются Гонконг и Сингапур, бывшие британские колонии. В обоих государствах расследование коррупции сопровождалось созданием высшего независимого судебного органа, работающего по строгим правилам, а также занимающегося реформами государственной службы.

В 60-е годы в Гонконге процветала коррупция (Manion, 1996b; Skidmore, 1996). Ее всеобъемлющий характер подтверждается популярным в то время присловьем о том, что можно «впрыгнуть в автобус» (то есть активно участвовать во взяточничестве), либо «бежать позади» (быть аутсайдером, не включенным в существующую систему), но нельзя «стоять перед движущимся автобусом» (то есть сопротивляться или жаловаться) (Manion, 1996b). Наконец, весьма громкий скандал, в который был вовлечен кое-кто из высших полицейских чинов, побудил губернатора к действиям. В 1974 г. была учреждена независимая от местной полиции комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК), подчинявшаяся только непосредственно губернатору. Ее сотрудники получали больше остальных чиновников и не имели поводов переходить на службу в другие ведомства. Ни у кого из них не было причин сворачивать следствие, когда речь за-

<sup>19</sup> Antoniou, 1990, Pope, 1996: 73–78.

ходила о высокопоставленных чиновниках. В обязанности комиссии входило расследование случаев коррупции, разработка юридических и административных рекомендаций по проведению реформ, способных снизить побудительные стимулы к взяточничеству, а также проведение широкой информационно-просветительской кампании (Klitgaard, 1988: 98–121; Manion, 1996b; Quah, 1995; Rahman, 1986: 144–146; Skidmore, 1996 ).

Судя по всему, новая политика с успехом способствовала изменениям общественного мнения. Доверие к новым институтам возросло, показателем чего стало увеличение числа жалоб на вышестоящие органы и уменьшение числа анонимных сообщений. Помимо обеспечения независимости комиссии, приверженность правительства политике реформ проявилась и в том, что на пост главы НКБК был назначен абсолютно неподкупный и честный человек. В результате начались не просто расследования единичных случаев, но и охота на «крупную дичь» (Klitgaard, 1988; Manion, 1996b). Однако попытки разобраться с преступными синдикатами внутри полиции натолкнулись на сильнейшее сопротивление, и НКБК пришлось отступить, согласившись дать амнистию всем должностным преступлениям, совершенным до 1 января 1977 г. Это было серьезное поражение реформаторов, но комиссии удалось вновь собраться с силами, сконцентрировав свои действия в сфере информации и общественного просвещения. Опросы общественного мнения, проводившиеся между 1977 и 1994 гг., показывают, что именно в первые годы существования НКБК у граждан формировалось понимание проблем, связанных с коррупцией. Об этом косвенно свидетельствует и то, что снижение уровня коррумпированности в Гонконге шло параллельно с отмеченными переменами в общественном мнении (Manion, 1996b).

Теперь, когда Гонконг вновь объединился с Китаем, будущее НКБК представляется туманным, а тесные деловые связи анклава с основной территорией страны предоставляют широкие возможности для процветания коррупции. В связи с этим в своем интервью в июне 1997 г. глава комиссии утверждал, что НКБК полна решимости преодолеть критический период, и призвал к тому, чтобы комиссия и впредь оставалась верна трем основным направлениям своей деятельности: расследованию должностных преступлений, выработке мер по предупреждению коррупции и информационно-образовательной программе<sup>20</sup>. Однако большая часть населения Гон-

<sup>20</sup> HK's Anti-Graft Chief Stakes Out Territory//Financial Times. 1997. June 6.

конга была настроена не столь оптимистично, несмотря на то что НКБК продолжала вести дела<sup>21</sup>.

Еще одним примером успеха в борьбе с коррупцией является Сингапур. По сравнению с остальными азиатскими странами, в Сингапуре уровень взяточничества относительно низок. Коррупция там, хотя и встречается, но не повсеместно. Однако в период колониальной зависимости Сингапур славился своим взяточничеством. Что же привело к столь резкой перемене? Сразу после Второй мировой войны государственные служащие получали крайне низкую заработную плату, а надзор за их деятельностью был несовершенным. Взяточничество в полиции было обычным делом (Quah, 1989, 1994). В 1959 г. пришедшая к власти Партия народного действия (ПНД) объявила борьбу с коррупцией одной из своих важнейших задач. В русле этой стратегии правительство ПНД усилило существующее Бюро по расследованию коррупционной деятельности (БРКД), которое с 1970 г. стало подчиняться непосредственно канцелярии премьер-министра. Бюро действовало успешно (Rahman, 1986: 149–152), хотя столкнулось примерно с теми же трудностями что и НКБК в Гонконге. Обвиняемые в коррупции лица жаловались на то, что Бюро действует чрезмерно жестко и нарушает их конституционные права (Quah, 1989).

Во избежание коррупции в Сингапуре были предприняты реформы и внутри административного аппарата. Программой реформ были предусмотрены уменьшение неоправданной волокиты в работе, ротация должностных лиц и ужесточение мер надзора. Чтобы снизить стимулы для коррупции, чиновникам повысили оклады и премии, улучшили условия работы. Целью преобразований было стремление довести уровень оплаты труда со всеми компенсациями до уровня оплаты труда в частном секторе (Klitgaard, 1988: 122–133; Quah, 1989, 1994, 1995).

И в Сингапуре, и в Гонконге успешная стратегия борьбы с коррупцией соединяла твердую приверженность реформам высшего руководства, независимые правоохранительные органы, чья деятельность регулировалась четким законодательством, и реформу системы государственной службы. До объединения Гонконга с Китаем деятельность НКБК в большей степени, чем аналогичное сингапурское бюро, находилась под надлежащим контролем благодаря усилиям специальных надзирающих комиссий и независимой су-

<sup>21</sup> Hong Kong: Corruption Reports Increase//Financial Times. 1998. July 9.

дебной системы. Агрессивное и автономное антикоррупционное ведомство остается мощным орудием борьбы лишь до тех пор, пока оно отражает долгосрочную приверженность высшего руководства целям антикоррупционной кампании и не начинает использоваться как политическая дубина.

Иногда успех сопутствовал и деятельности узко специализированных антикоррупционных органов, создаваемых для надзора за конкретными правительственными ведомствами. Например, Управление школьного строительства Нью-Йорка учредило особый департамент, обладающий известной степенью независимости, для отстранения от тендеров на заключение строительных контрактов коррумпированных подрядчиков и для выработки предложений по реорганизации управления, способствующей снижению коррупции. Такое гибридное ведомство не только контролирует соблюдение законности после заключения контракта, но и участвует в выработке программы внутренних административных преобразований. Хотя некоторые критики убеждены, что при таком подходе применяются слишком жесткие методы вмешательства, однако деятельность нового бюро оправдала и окупала затраты на его создание: Управление сэкономило городу многие миллионы долларов<sup>22</sup>. Этот эксперимент свидетельствует о том, как важно совмещать преимущества независимого бюро расследования с надзорными функциями департамента, встроенного в структуру государственного ведомства. Впрочем, подобный вариант вызывает массу проблем, связанных с необходимостью избежать найма работников такого бюро из действующих сотрудников, однако результаты его деятельности могут оказаться весьма многообещающими в плане реализации структурных реформ, на фоне которых померкнет опыт борьбы с коррупцией в Гонконге и Сингапуре.

Создание независимых антикоррупционных органов – достаточно распространенная стратегия реформ, которой помимо Сингапура и Гонконга воспользовались Малайзия, Ботсвана, Малави и австралийский штат Новый Южный Уэльс (Skidmore, 1996). И все же даже в Гонконге деятельность НКБК была сопряжена с определенными проблемами. В колониальные времена НКБК был подчинен назначавшемуся из Лондона губернатору. Антикоррупционная комиссия, подотчетная автократическому лидеру, всегда может быть использована в качестве инструмента подавления политических против-

<sup>22</sup> Tracher, 1995; New York City Build a Better Watchdog//New York Times. 1996. March 14. Критические взгляды см. Anechiarico and Jacobs, d7: 129, 136–137.

ников, и даже НКБК не избежала подобной участи. При более низком уровне правосознания в стране неограниченная власть, которой обладала комиссия, могла бы породить серьезные злоупотребления<sup>23</sup>. В Гонконге деятельность НКБК контролировал ряд надзирающих комитетов и независимый суд, и все же иногда дело доходило до скандала (Skidmore, 1996). Для более надежного контроля такого рода ведомства должны подчиняться не главе исполнительной власти, а законодательной структуре, каковой в США, например, является Центральное финансово-контрольное управление.

Другая потенциальная проблема – практика недооценки необходимости структурных реформ. Например, процедура получения водительских прав в Гонконге была крайне затянутой и громоздкой. НКБК обнаружила, что для ее ускорения претенденты дают чиновникам взятки. Однако, хотя комиссия и рекомендовала пути снижения стимулов взяточничества в государственных ведомствах, основное внимание было направлено на уголовное преследование отдельных коррупционеров, а не на реформирование бюрократических процедур по выдаче водительских прав (Skidmore, 1996). Антикоррупционная политика не может быть успешной, если она не затрагивает запретительные законы и громоздкие бюрократические процедуры, которые в первую очередь и оказываются питательной почвой для взяточничества. Создание специального ведомства по борьбе с коррупцией должно стать лишь одной из составляющих более широких структурных реформ, дополняющих программу укрепления правоохранительной системы в целом.

### **Открытость и подотчетность**

Гражданский контроль может стать важным оружием в борьбе с произволом властей. Однако такой контроль реален только в том случае, если правительство предоставляет информацию о своей деятельности. Граждане должны иметь надлежащие средства для подачи жалоб и апелляций, обладая при этом надежной защитой против возможных репрессий. Конечно, правительственные чиновники также должны быть заинтересованы в рассмотрении и удовлетворении поданных жалоб. Есть два основных способа давления со стороны общественного мнения: коллективные петиции граждан, содержащие общий обзор недостатков управленческих структур, и конкрет-

<sup>23</sup> В качестве примера деятельности антикоррупционной службы, обвиненной в подрыве, а не в поддержке реформ см.: Arrest in Kenya Tax Officials May Hit Donor Funding//Financial Times. 1998. July 25–26.

ные жалобы отдельных лиц против злоупотреблений, которым они подверглись со стороны властей. И коллективные, и индивидуальные обращения могут стимулировать проведение реформ правительственных структур.

**Информированность и проведение аудита.** Предварительным условием для подачи любого рода жалобы является информированность. Многие недооценивают значение постеров, рекламных листов и видеороликов, которые объясняют гражданам, чего им следует требовать от честного чиновника, куда и как обратиться с жалобой. Очень часто такой информационный материал оказывается для граждан первым источником сведений о том, что у них имеются определенные права в борьбе с злоупотреблениями властей.

В дополнение к базовым сведениям о стандартах добросовестного поведения чиновников гражданские активисты нуждаются в более подробной информации. Правительство должно предоставлять такую информацию, публикуя данные о консолидированном бюджете, о бюджетных поступлениях, о новых нормативных актах и регулирующих положениях, сборники, а также стенограммы заседаний законодательных органов. В развитых странах подобная практика является общепринятой, чего нельзя, к сожалению, сказать о развивающихся странах<sup>24</sup>. Бывшие колониальные страны часто используют систему, которая в свое время была введена метрополией и может подходить к существующим местным условиям. Все финансовые данные должны быть подвергнуты аудиторской проверке и опубликованы независимым органом. В США эти обязанности выполняет Управление общей бухгалтерской отчетности, или Центральное финансово-контрольное управление (ЦФКУ), а в Великобритании – Счетная комиссия (United Kingdom, 1993, 1994, 1996). ЦФКУ надзирает за финансовой деятельностью федеральных органов исполнительной власти и подотчетно непосредственно конгрессу. В ведении этого управления находятся разрешение споров по контрактам, оплата финансовых счетов американского правительства, разрешение претензий от имени или к США, составление для конгресса информационных докладов и рекомендаций к ним<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Обзор и анализ существующих по всему миру систем управления государственными расходами см. Premchand, 1993.

<sup>25</sup> Abikoff, 1987; Tiefer, 1983. В 1980 г. ЦФКУ было наделено властью возбуждать дело против исполнительных органов, чтобы добиться от них требуемой информации. Это дополнение к существующим положениям было опротестовано Департаментом юстиции и сочтено противоречивым. По-



Английская Счетная комиссия проверяет финансовую деятельность органов исполнительной власти на местах и Национальной службы здравоохранения, а также готовит доклады правительству страны. Оба института независимы от тех государственных органов, которые они надзирают, – это необходимое условие для гарантированной непредвзятости их выводов. Надежность же внутреннего аудита представляется сомнительной: любое государственное ведомство, публично выявляющее недостатки в собственной работе, может подорвать свое реноме. Так что у руководства вряд ли будет возникать особое желание по-настоящему строго и придирчиво следить за деятельностью своих сотрудников.

Во всех демократических странах законодательная власть может играть важную роль в контроле за расходами исполнительной власти. В президентской республике ту же постоянную функцию выполняют комитеты конгресса, которые в США работают во взаимодействии с ЦФКУ. В парламентских системах, основанных на вестминстерской модели, аналогичные функции выполняют государственные счетные комиссии (Public Accounts Committees – PAC's), нередко возглавляемые лидером парламентской оппозиции<sup>26</sup>. В частности, в отчете английской Счетной комиссии за 1994 г. утверждалось, что имеющиеся серьезные недостатки в административной и финансовой системе привели к чрезмерным и неразумным расходам (Doig, 1996: 174). Наоборот, аналогичная комиссия в Кении, как и кенийский парламент, оказались жертвой острых политических противоречий и не смогли стать надежным противовесом исполнительной власти (Kibwana, Wanjala and Okech-Owiti, 1996: 76, 92–93, 157–158).

Как в США, так и в Великобритании работа представителей оппозиции в контрольно-надзирающих ведомствах означает, что все проверки в принципе могут быть сильно политизированы. Так, формальным поводом для проведения проверки может быть анализ бухгалтерской документации, но последующие дебаты будут иметь уже явную политическую окраску. Но так и должно обстоять дело в нормально функционирующей демократической системе, хотя, конеч-

становление по делу Баушер против Сайнера (Bowsher v. Synar. 1986. 106 S. Ct. 3181), которое ограничило влияние ЦФКУ на «исполнительные» функции, не решило проблемы по существу.

<sup>26</sup> В Британии первый государственный счетный комитет был учрежден Палатой общин в 1862 г. как постоянно действующий орган для проверки финансовых счетов британского правительства. Этот комитет вскоре стал характерной чертой британской системы управления (Chester, 1981: 218–219, 370).

но, трудно назвать это беспристрастным способом борьбы со злоупотреблениями. При обнаружении признаков правонарушений расследование и выдвижение обвинений должны проводить политически непредвзятая и независимая прокуратура и судебная система.

Во многих странах внешний надзор сталкивается с известными трудностями, так как в распоряжении главы исполнительной власти и министров часто имеются тайные фонды, которые не поддаются учету и контролю. Во всем мире такие фонды являются прямым источником коррупции<sup>27</sup>. В США бюджеты ведомств национальной безопасности, вроде ЦРУ, обычно не публикуются<sup>28</sup>. Надзор за ними доверен специальному комитету Конгресса, причем этот уровень надзора существенно выше, чем в других странах, где высшие чиновники исполнительной власти обладают неограниченной свободой распоряжаться секретными счетами. Например, до 1989 г. Великобритания вообще отказывалась официально признаваться в существовании разведывательных служб (Shapiro, 1998). В Бразилии, когда президент Кольор должен был предстать перед конгрессом в связи с объявлением ему импичмента, наблюдатели выражали тревогу по поводу того, что его сторонники планировали использовать правительственную «черную кассу» для подкупа членов Конгресса и обеспечения благоприятного вердикта (Geddes and Ribeiro Neto, 1992).

Некоторые правительства иногда собирают информацию о своих финансовых операциях, но, как правило, отнюдь не с целью ее опубликования. В таких случаях законоположения, дающие гражданам право на получение информации, могут стать важным подспорьем для эффективного гражданского контроля. В США таким документом является закон о свободе информации, а в Европейском Союзе принято постановление, вменяющее странам-членам провести у себя законы о свободе информации, относящейся к сфере защиты окружающей среды<sup>29</sup>. Эти законы позволяют гражданам иметь безусловный доступ к правительственной информации. Для этого

<sup>27</sup> Например, в Венесуэле президент Карлос Андрес Перес отвергал обвинения в том, что он растратил 17 млн долл. с секретного счета подобного фонда (Little and Herrera 1996: 268).

<sup>28</sup> В результате обвинений в нарушении закона о свободе информации ЦРУ в октябре 1997 г. выдало одноразовый отчет о бюджете за 1996 г., который составил 26,6 блн долл. For First Time US Discloses Spying Budget//New York Times. 1997. October 16.

<sup>29</sup> Американский закон 5 USC §552. Постановление Европейского Союза 90/313/ЕЕС, 1990 OJ (L 158) 56-58. См. также Rose-Ackerman, 1995f: 113-115.

представителям общественности нет необходимости обосновывать свой запрос, скажем, тем, что данная информация каким-то образом может повлиять на их социальный статус, — они вправе получить такую информацию просто как граждане данной страны. Исключения относятся к информации, связанной с незавершенным расследованием уголовных дел, содержащейся в регулирующих документах для служебного пользования или ущемляющей права личности.

В США все слушания в законодательных органах власти, как и большинство заседаний и слушаний в исполнительных органах, являются открытыми — за исключением тех, которые связаны с вопросами национальной безопасности. Что касается представительных органов власти, то, согласно закону о гласности (5 USC §552b), гражданам разрешен доступ на любое заседание законодательного органа при условии, что на этом заседании имеется кворум для принятия решений. Некоторые критики закона о гласности считают, что от проведения публичных заседаний было бы куда больше пользы, если бы о них своевременно сообщалось в прессе и публика заранее снабжалась информационными материалами о рассматриваемых проблемах. Впрочем, кое-кто утверждает, что этот закон подрывает работоспособность законодательных органов (May, 1997), хотя ни один из критиков не оспаривает сам принцип гласного проведения голосования и принятия важнейших решений.

Немногие страны переняли американский опыт и приняли законодательство об открытости информации и публичных заседаниях органов власти, однако потребность общества в доступе к правительственной информации возникает повсеместно. В данном случае к наиболее насущным общественным потребностям относится право граждан на предоставление им информации исполнительных органов, на понимание процедуры и смысла принимаемых решений, на разоблачение чиновников, подозреваемых в коррупции и фаворитизме<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Здесь заслуживает упоминания опыт Японии. Хотя там нет единого государственного закона о праве на информацию, однако в большинстве префектур проведены специальные указы об открытости информации (УОИ), разрешающие гражданам требовать информацию от властей и прибегать к покровительству закона, если их требования не удовлетворены. Благодаря им граждане и средства массовой информации смогли вскрыть махинации с общественными рабочими денежными фондами для социальных нужд, к которым через местных чиновников имели доступ высшие правительственные чины, в результате в 22 местных правлениях фондов выявились растраты почти в 30%, а в других 14 — в 10% или более (Boling, 1998: 8–12).

Однако даже закон о свободе информации не будет иметь смысла, если правительство не занимается сбором информации. Многие страны должны сначала привести в порядок имеющиеся информационные базы, затем опубликовать наиболее важные документы, а также обеспечить гражданам доступ к неопубликованным материалам. Аналогичным образом закон о публичных заседаниях властных органов также может не сыграть надлежащей роли, если расплывчатые сформулированные законы позволяют принять любое решение.

**Средства массовой информации и общественное мнение.** Но даже правительство, которое аккуратно собирает информацию о своей деятельности, а затем делает ее достоянием гласности, может совершать незаконные махинации, если никто не дает себе труда ознакомиться с опубликованными материалами или если аналитики боятся привлечь внимание общественности к вскрытым ими фактам злоупотреблений. Известны три рычага, обеспечивающих подотчетность правительства. Если целью гражданского контроля оказывается влияние на правительство с тем, чтобы оно действовало в интересах общества, то наиболее важны организованные группы давления и средства массовой информации. Чтобы добиться подотчетности власти перед отдельными своими гражданами, необходимо обеспечить возможность каждому гражданину подавать жалобы в соответствующие инстанции. Во всех трех случаях, то есть когда речь идет о средствах массовой информации, об общественных организациях или частных лицах, всегда встает проблема страха. Если правительственные чиновники или их неофициальные приспешники запугивают и преследуют тех, кто осмеливается высказать свое мнение, то существование формальных рычагов подотчетности власти не имеет никакого смысла.

Дело облегчается для независимых средств массовой информации, которые могут себе позволить критиковать правительство, не опасаясь репрессий. Даже авторитарные правители бывают безразличны к общественному мнению, если хотят избежать народных волнений. Таким образом, свободная пресса является важным фактором сдерживания, особенно в условиях недемократических режимов, где нет иных способов ограничить своеволие политиков и бюрократов. И если институт выборов имеет важное значение, то и роль средств массовой информации также представляется весьма существенной.

Номинальной свободы прессы может оказаться недостаточно, если большая часть изданий связана с политическими партиями. В Ита-

лии вопросы коррупции стали широко освещаться в прессе лишь по мере ее освобождения от политического диктата (Giglioli 1996: 386). Правительство может также держать прессу в узде, регулируя порядок размещения в прессе рекламы, заключение контрактов печатных изданий с типографиями, размер оплаты труда журналистов. Например, в Мексике именно с помощью таких методов государство держало газеты под своим контролем. Другим, более тонким способом контроля является тактика игнорирования налоговых недоимок – когда над редакторами и изданиями постоянно висит дамоклов меч угрозы быть привлеченными к уголовной ответственности<sup>31</sup>.

Во многих странах существуют жесткие законы против клеветы и унижения достоинства, которые по существу выводят государственных чиновников из-под критики прессы (Pope, 1996: 129–141; Tucker, 1994; Vick and Macpherson, 1997: 647). Эта ситуация прямо противоположна той, к которой следует стремиться: ведь именно политики и государственные чиновники не должны быть защищены иммунитетом от обвинений в коррупции, а иски о клевете должны рассматривать в гражданском, а не уголовном суде. По крайней мере в этом отношении США резко выделяются среди других стран: согласно федеральному законодательству, должностным лицам гораздо труднее возбудить дело о клевете, чем частным, и подобные дела относятся к гражданскому, а не уголовному праву. Ведь публичные фигуры сознательно идут на риск быть постоянно в зоне пристального общественного внимания, и у них всегда есть возможность через средства массовой информации опровергнуть обвинения (Vick and Macpherson, 1997: 650). Сходным образом участники политических схваток в Германии в известном смысле лишены защиты, предо-

<sup>31</sup> В статье *It Happened in Monterrey* (The Times. 1991. November 29) рассказывается история издателя газеты, который подал в отставку в связи с аннулированием государственных разрешений на размещение рекламы и прекращение издательского контракта. В *Survey of Mexico* (Financial Times. 1993. November 10) обсуждается подобная практика, а также утверждается, что отдельным издателям все же удалось сохранить свою независимость.

В 1996 г. арестованный за уклонение от налогов ведущий издатель Мексики утверждал, что его арест связан с тем, что он хотел отстоять независимость своего издания. В ответ налоговые власти утверждали, что он принял такую линию защиты уже после начала расследования (Mexico Business Monthly. 1996. October 1). В конце концов издатель был оправдан, с него были сняты уголовные обвинения, и он отделался уплатой чисто символической суммы (Reuter Financial Services. 1997. February 26. Miami Herald. 1997. August 27).

ставляемой гражданам законом о диффамации, а вот в Нидерландах существует институт адвокатуры для государственных чиновников (там же: 651). Угроза судебного преследования является сильным сдерживающим фактором повсюду. В Великобритании нет специальной адвокатуры для государственных чиновников. Некоторые аналитики утверждают, что английские законы о клевете составлены так, что отбивают у прессы всякую охоту выступать с критикой по наиболее чувствительным для общества проблемам (там же: 627, 649–650). В Сингапуре можно было наблюдать, каким устрашающим эффектом может обладать жесткий закон о клевете: с его помощью высшие чиновники страны легко расправлялись в зале суда со своими политическими оппонентами и со средствами массовой информации<sup>32</sup>. В Иордании в 1998 г. были запрещены публикации в прессе, оскорбляющие короля или королевскую семью<sup>33</sup>. В Латинской Америке дела о клевете часто рассматриваются в уголовных, а не гражданских судах<sup>34</sup>.

Однако в остальных странах с высоким уровнем неграмотности пресса может играть лишь ограниченную роль. Большинство населения имеет начатки образования и мало понимает в деятельности правительства. Здесь перед реформаторами встают две проблемы. Во-первых, необходимо обеспечить реализацию образовательных программ, чтобы помочь гражданам понять намерения и цели законного правительства страны. Иногда взяточничество процветает на низовом уровне, поскольку граждане могут не иметь ни малейшего понятия о том, что чиновники просто обязаны делать что-то для них (Pasuk and Sungsidh, 1994).

Во-вторых, правительству нужно выработать особый механизм выявления потребностей и нужд бедных слоев и маргинальных групп населения с тем, чтобы власти на местах не подвергали их преследованиям за высказывание своих требований и жалоб. В этом определенную помощь могла бы оказать свободная пресса, если бы она организовала проведение и публикацию данных об опросах общественного мнения. Даже если пресса играет лишь ограниченную роль в

<sup>32</sup> См. *Singapur Leaders Awarded \$5.6m in Libel Damages*//Financial Times. 1997. May 30, а также *Trowing the Book: PAP Launches Legal Barrage Against Oppositon Leaders*//Far Easterr Ecomic Rewiew. 1997. March 6.

<sup>33</sup> *Jordan: Censored*//The Economist. 1998. September 12. Правительство утверждает, что этот закон не угрожает свободе слова и будет использоваться осторожно.

<sup>34</sup> *Is Mexico's Press Free, or Just Taking Liberties*//New York Times. 1996. November 23.

информировании жителей относительно деятельности властей, она могла бы доводить до сведения правительства мнения и чаяния населения, в частности сообщая о тех трудностях, какие возникают у простых граждан при общении с государственными чиновниками.

**Роль общественных ассоциаций и неприбыльных организаций.** Независимые средства массовой информации, имеющие доступ к правительственной информации, не будут достаточным фактором сдерживания, особенно в условиях автократического режима. Пресса часто сосредоточивает свое внимание на разного рода скандалах и часто даже не заинтересована в реформах, которые только снизят количество громких сенсаций, связанных с коррупцией. В основном активными сторонниками реформ становятся отдельные граждане и общественные организации. Но что касается частных лиц, то они страдают известной инертностью. В принципе им может быть доступна любая информация, но, возможно, у многих не возникнет никакого стимула с ней ознакомиться. Скандалыные разоблачения в прессе могут вызывать у читателя возмущение, однако не побудят его к активным действиям.

Но тут весьма полезными могут оказаться законы, позволяющие создавать общественные ассоциации и некоммерческие организации: благодаря таким законам возможно появление общественных наблюдательных групп, таких, например, как «Трэнспэрэнси интернешнл» – международной общественной организации, посвятившей себя борьбе с коррупцией и имеющей филиалы почти в пятидесяти странах мира (Transparency International, 1998). Эти местные организации заняты различной деятельностью, включая участие в «семинарах чёстности», организованных Институтом экономического развития при Всемирном банке. Подобные совещания были уже проведены в Танзании, Уганде, Малави и Иордании. В обсуждении проблем борьбы с коррупцией участвовали представители государственного и частного секторов. Ряд встреч закончились принятием резолюций с обещанием представителей этих государств покончить с коррупцией в своих странах. После встречи в Танзании в 1995 г. был принят итоговый документ, в котором содержалось торжественное обещание высокопоставленных танзанийских чиновников обнародовать данные о доходах всех членов их семей, включая и их самих, а также была создана специальная президентская комиссия по расследованию коррупции (Tanzania, 1996).

Некоторые правительства, обеспокоенные тем, что негосударственные структуры могут быть использованы в качестве инструмента надзора, препятствуют возникновению таких ассоциаций или обременяют организаторов непомерными расходами на процедуру их создания и регистрации. На практике законные препоны могут оказаться преодолимыми, да и члены таких организаций могут стать жертвой полицейского надзора и запугивания. Например, «Трэнспэрэнси интернешнл» обнаружила, что создание ее местных филиалов в развивающихся странах может столкнуться с большими трудностями, даже если местное население изъявляет активное желание этот филиал организовать<sup>35</sup>. Зарегистрированные некоммерческие организации могут столкнуться с необходимостью подавать бесконечные отчеты о своей деятельности. Однако зачастую такого рода правила не соблюдаются в тех странах, где власти не имеют надежного механизма контроля за соблюдением законности. Иногда такая неэффективность государственного устройства может стать источником свободы (Bratton, 1989: 577–578).

Другой проблемой является конфликт общественных и правительственных структур. Некоторые организации, предназначенные для оказания помощи бедным, могут финансироваться из государственного бюджета или фондов помощи, которые управляются государством. Таким образом, само существование подобных структур зависит от степени их сотрудничества с властями. Примеры таких ситуаций можно наблюдать в странах Южной Азии и Африки. Следствием этого положения часто оказывается нежелание подобных организаций входить в открытый конфликт с властями и критиковать государственных чиновников (там же: 1989: 578–579). Во избежание такого рода трудностей, неправительственная организация, планирующая всерьез заниматься антикоррупционной деятельностью, не должна участвовать в проектах, финансируемых государством. В Латинской Америке, напротив, общественные ассоциации частенько противостоят властям (там же: 1989: 584). Таким образом, в первых двух регионах желательно заново создать анти-

<sup>35</sup> Например, сравнивая годовые отчеты «Трэнспэрэнси интернешнл» с 1995 по 1998 гг., можно увидеть, что некоторые филиалы так и остались в процессе «формирования» на протяжении этих лет и лишь весьма немногие дошли до уровня «международных связей» (Transparency International, 1995, 1998). Годовые отчеты не указывают причины такой ситуации: правовые трудности или это результат отсутствия поддержки в массах. К странам, где процесс формирования филиалов затянулся, относятся Монголия, Намибия, Нидерланды, Южная Корея, Шри Ланка и Швеция.



коррупционные группы, которые не будут зависеть от подобных организаций, а вот в Латинской Америке вполне достаточно тех, что уже существуют.

Некоммерческие организации могут быть также полезны в проведении и публикации данных опросов общественного мнения о проблемах функционирования правительственных служб. Впервые подобное исследование было выполнено в Индии, в центре публичной политики Бангалора (Mohn, 1997; Paul, 1995). Один из их отчетов был посвящен работе городских служб, занимавшихся проблемами жителей городских трущоб в пяти индийских городах. Хотя данные о количестве взяток варьируются, ясно, что коррупция там распространена повсеместно. В ведомствах, оказывающих публичные услуги, наблюдается наибольший уровень коррупции и наименьшее желание государственных чиновников разрешать проблемы обращающихся к ним граждан. Институт экономического развития спонсировал также ряд опросов, которые должны были выяснить потребности бедных слоев городского населения. Такие опросы позволяют защитить от коррупции бедняков, у которых и так мало возможностей для обращения с жалобами на чиновников.

Страны с независимой судебной системой имеют и другие пути косвенного контроля над коррупцией. Частные лица и общественные группы могут обращаться в суды с исками о принудительном соблюдении чиновниками налогового и регулирующего законодательства. Цель таких исков – соблюдение законности, а не расследование случаев взяточничества. В таких делах коррупция и не фигурирует. Там речь идет прежде всего о нарушениях законодательства.

По законам США о взяточничестве частные лица не могут сами возбуждать подобные дела (Ray v. Proxmire, 1978: 581 F.2d 998), лишь многие положения американского законодательства об охране окружающей среды недвусмысленно позволяют гражданам обращаться в суд по поводу загрязнений окружающей среды и требовать соблюдения существующих законов в этой области. Если иск оказывается удовлетворен, то истец добивается лишь того, что нарушителю вменяется выполнение судебного постановления, но он не вправе требовать возмещения морального ущерба (Rose-Ackerman, 1995b: 319). Чаще всего частные лица или группы граждан возбуждают такие иски в связи с нарушением норм и постановлений Агентства по охране окружающей среды, чему во многом способствуют законы США, на основании которых компаниям-нарушителям вменяется в конкретный срок очистить загрязненные районы и возместить су-

дебные издержки истцам, выигравшим дело. Такие судебные дела бьют и по коррупции, поскольку рано или поздно стороннее лицо сможет обнаружить злоупотребления и возбудить судебный иск.

В Индии эта практика применяется и вне рамок охраны окружающей среды. Граждане, чьи права были ущемлены незаконными или репрессивными действиями властей, могут обратиться в национальное Общество гражданского действия (Public Interest Actions) и от его имени возбудить дело о защите коллективных прав граждан. Истцы не обязаны представлять доказательства конкретных нарушений их прав (Agarwala, 1996: 174–184). Верховный суд Индии поддержал расширительное право граждан на защиту своих прав в суде, аргументируя это тем, что «вдохновленные общественными интересами граждане, доверяющие закону, приносят государству большую социальную и правовую пользу, возбуждая иски общественного значения. Такие иски не могут быть отвергнуты или отложены по причинам технического или формального характера...» [Bangalore Medical Trust v. Mudappa, 1991 AIR 1902 (S.C.)(India)]. Подобные гражданские акции заставляют суды побуждать правительство расследовать деятельность высокопоставленных чиновников, подозреваемых в коррупции.

Другие судебные системы не предусматривают возможности для частных лиц выступать в защиту общественных ценностей. Частные лица могут обращаться в суд только тогда, когда ущемлены их личные права или интересы. Конечно, кое-кто, защищая свои частные права, может добиваться и далеко идущих общественных целей, однако при таком подходе многие сбои государственной машины остаются вне внимания судей. Этим недостатком страдает судебная система в Германии и Японии (Fuке, 1989; Rose-Ackerman, 1995a). Как отмечает специалист в области японского права, «некоторые виды административной деятельности могут нанести непоправимый и не сразу проявляющийся ущерб обществу, а также отдельным лицам, на первый взгляд, не причиняя кому бы то ни было никакого конкретного, личного и наказуемого в судебном порядке вреда в данный момент» (Fuке, 1989: 232). К этой категории как раз относятся отдельные разновидности коррупции, которые слишком дорого обходятся обществу и снижают эффективность властных структур.

За исключением США, в большинстве стран проигравшая судебный процесс сторона возмещает судебные издержки за обоим участниками. Нововведением американского судопроизводства стала односторонняя компенсация: судебные издержки по частным искам,

поданным против правительства или в связи с загрязнением окружающей среды, возмещаются частному истцу, лишь если он выигрывает процесс. Это важное нововведение можно рассматривать и в контексте борьбы с коррупцией. При положительном исходе подобных дел особенно четко видны преимущества не пораженной коррупцией государственной машины. Хотя противники гражданских исков обеспокоены ростом числа подобных дел, которые возбуждаются по незначительному, с их точки зрения, поводу, принцип одностороннего возмещения судебных издержек вполне оправдан. С одной стороны, он дает заинтересованным группам населения стимул сосредоточиться на наиболее значительных случаях нарушения закона. С другой стороны, теперь компании-взятодатели, получившие незаконные льготы и преимущества, будут вынуждены выложить кругленькую сумму в обеспечение исполнения судебного решения против них самих. Но поскольку обвинения в коррупции и злоупотреблениях могут быть продиктованы лишь чувством мести, в законодательстве следовало бы особо оговорить случаи, когда суд обнаруживает, что истец действовал из соображений мести или желая запугать ответчика. В таких ситуациях суд, хотя и руководствуется принципом одностороннего возмещения издержек, может часть их возложить на истца. Например, в США, где закон защищает осведомителей, последние получают причитающееся им денежное вознаграждение, за исключением тех случаев, когда их иски «надуманны, необоснованны или возбуждены в основном с целью шантажа» [31 USC §3730 (d)].

В странах со слабой судебной системой и неэффективными государственными структурами попытки реформ могут оказаться неудачными. Так, группе граждан известно, что правительство работает неудовлетворительно, и она выражает вслух свой протест. В прессе могут появиться коллективные жалобы, которые могут даже стать предметом широкого обсуждения. Однако правительство может и не реагировать на эти сигналы. Власти, даже не пытающиеся организовать кампанию запугивания и преследования своих критиков, могут просто не обращать внимания на протесты, спокойно дожидаясь, пока пыл смутьянов не угаснет. В демократическом государстве политическая оппозиция может поставить вопрос о коррупции в основу широкой политической кампании. Но в условиях авторитарного режима политическая оппозиция слишком слаба. Антикоррупционные организации мало чего могут добиться, если не имеют хоть какой-то поддержки в политическом руководстве страны.

В ряде таких стран тема коррупции может даже стать более желательным предметом дискуссий, чем другие злободневные вопросы – например, земельная реформа или права трудящихся. Хотя некоторые автократы действуют безнаказанно, игнорируя протесты граждан внутри страны и критику из-за рубежа, другие не столь самоуверенны или не обладают достаточно сильной властью. В таких случаях реформы возможны, и неправительственные организации могут вынудить правительство подумать о преобразованиях и начать совместную работу над планом реформ.

В любом случае серьезные антикоррупционные усилия могут потребовать радикального выравнивания взаимоотношений между государством и обычными гражданами. Граждане могут быть сильно запуганы, они могут опасаться, что попытка громкого протеста будет иметь пагубные последствия лично для них. Однако даже авторитарные правители осознают необходимость реформ, когда при сохранении изжившего себя режима слишком очевидными становятся финансовые и экономические потери. Для некоторых автократов единственный способ удержать свою власть в условиях усиливающейся критики – это развернуть знамя реформ.

**Площадки для индивидуальных жалоб.** Борьба с коррупцией в высших эшелонах власти требует привлечения к проблеме общественного мнения страны и консолидации усилий частных организаций, чтобы подтолкнуть правительство к преобразованиям. С другой стороны, ограничение коррупции на низших уровнях бюрократического аппарата может отвечать интересам высшего чиновничества, которые даже могут включиться в антикоррупционную кампанию вместе с рядовыми гражданами. Это может произойти и без участия общественных организаций, если процедура подачи индивидуальных жалоб достаточно проста и если лицо, подавшее жалобу, не боится стать жертвой преследований со стороны чиновника.

Напомним разновидности коррупции, которые мы отметили в одной из предыдущих глав. Различают взятки с целью обойти некие правила или добиться выполнения тех правил, которые и без того должны выполняться. При существовании относительно простого способа официальной подачи жалобы граждане смогут противостоять лишь второй разновидности коррупции. Взятки же, даваемые за нарушения прописанных правил, не могут быть обнаружены частными лицами, так как обычно они связаны с незаконной деятельностью компаний, стремящихся получить от чиновников

разного рода незаконные поблажки, и факт взяточничества может быть установлен не раньше, чем нарушители будут пойманы за руку и предстанут перед судом. В противоположность этой ситуации коррупцию чиновников низового звена, вымогающих взятки за выполнение рутинных процедур, несложно выявить, обратившись в вышестоящие инстанции.

Чтобы такие заявления, поданные в официальные инстанции, не были бесполезными, процедура подачи жалоб должна быть не только честной, но и быстрой и эффективной. Кроме того, истец должен иметь право регулярно получать информацию о продвижении его дела. Например, объединение отдельных земельных участков в районе Аттар-Прадеш в Индии было санкционировано местным чиновником, по-видимому, за взятку. Решающее значение для честного решения дела в суде имело проведение в сжатые сроки открытого процесса с активным участием пострадавших граждан, равно как и незамедлительная подача юридически безупречно составленных заявлений (Oldenburg, 1987).

Обжалование решений властных органов вряд ли возможно, если граждане боятся ответных репрессий. Например, в Танзании, по данным опроса 1996 г., рядовые граждане были уверены, что если они пожалуются на кого-то из вышестоящих чиновников, то те начнут выяснять, кто именно подал на них жалобу, с тем чтобы потом запугивать и преследовать жалобщиков (Tanzania, Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, 1996: 65). Ясно, что в таких условиях у граждан не возникает никакого желания обращаться в высшие инстанции.

Во многих странах созданы канцелярии омбудсманов – уполномоченных по правам человека – для рассмотрения разного свойства жалоб частных лиц, а не только относящихся к злоупотреблениям чиновников. Такие службы способствуют усилению гражданского контроля за деятельностью правительственных органов (Antoniou, 1990: 68–78; Noorani, 1997; Pope, 1996). Но большинство заявлений представляют собой жалобы на политиков и высших чиновников. В Индии, например, комиссия по административной реформе рекомендовала в начале 1996 г. создать аналогичные канцелярии омбудсманов, однако это так и осталось без внимания (Noorani, 1997).

К сожалению, не следует возлагать слишком больших надежд на подобные службы. Омбудсмены редко выявляют крупные преступления, связанные с коррупцией, а кроме того они, как правило, не наделены серьезными полномочиями. Например, в Южной Афри-

ке есть так называемый «общественный защитник», который уполномочен расследовать обвинения в адрес чиновников и публиковать свои отчеты в прессе. В его ведении находятся случаи злоупотребления служебным положением и взяточничества, так же как и обычные случаи нарушения прав человека. Как и во многих других странах, этот защитник не имеет права самостоятельно начинать расследование, а должен передать материалы следственным органам. В настоящее время штат его сотрудников слишком мал и с трудом справляется с разбором поступающих жалоб. В недавнем сообщении ООН рекомендуется не только расширить канцелярию южно-африканского омбудсмана, но и так переформулировать его мандат, чтобы он был вправе вести расследование феномена коррупции в целом, а не только отдельных ее случаев (United Nations, High Commissioner for Human Rights, 1996: 38–400).

Противоположным примером является деятельность омбудсмана на одном из островов Тихого океана – Вануату (Findlay, 1997: 56–57). Местный уполномоченный по правам человека, действуя «с почти религиозным пылом», расследовал крупные финансовые махинации, в которые были вовлечены высокопоставленные чиновники правительства и их зарубежные покровители. Хотя омбудсман не мог проводить расследование официально, но опубликованные им в прессе материалы возымели действие и дискредитировали в общественном мнении должностных лиц, вовлеченных в махинации.

Некоторые государственные органы создают системы «горячих линий», чтобы граждане могли высказывать свои жалобы прямо по телефону. В Англии власти на местах широко экспериментируют с «горячими линиями» в целях борьбы с мошенничеством (United Kingdom, Audit Commission, 1993). В Мексике в рамках программы модернизации системы государственного управления создана система «горячих линий» для бизнесменов, которые становятся жертвой произвола со стороны государственных инспекций (Mexico, Federal Executive Power, 1996). Этот метод будет иметь успех, но только при условии, что жалобщик может обеспечить себе анонимность или не опасаться неблагоприятных последствий для себя лично. Если же в сельских областях или на бедных городских окраинах ощущается дефицит телефонов, то должны быть найдены иные методы подачи жалоб. «Горячие линии» не должны быть просто символом. Государственные чиновники – омбудсмены, работники надзорных ведомств и правоохранительных органов – должны расследовать все жалобы граждан открыто. В то же время, если претензии касаются

частных лиц, их следует тщательно проверить во избежание ложных обвинений. Иначе антикоррупционная кампания обернется простым сведением личных счетов.

Наличие канцелярий омбудсманов и других аналогичных механизмов для подачи жалоб будет бессмысленным, если у людей нет стимула доносить до них свои обиды. Неплохой способ стимулирования надзирающей активности «инсайдеров» – это американский закон об осведомителях, которым государство обеспечивает защиту и материальное вознаграждение за разоблачение злоупотреблений в правительственных учреждениях или частных фирмах. Я уже ссылаюсь на пример американского законодательства при обсуждении вопроса о путях совершенствования правоохранительной системы, однако важнейшее значение американских законов состоит в том, что они могут служить катализатором реформ в других странах. Ряд американских ученых сомневается в том, что добровольные осведомители способствуют реальным изменениям в функционировании властных и бизнес-структур. Хотя, судя по опросам общественного мнения, многие относятся к деятельности осведомителей скептически, в недавнем исследовании утверждается, что раньше основное внимание уделялось именно институту добровольных осведомителей, а не конкретным условиям и подоплеке их инициативных выступлений (Johnson and Kraft, 1990). Важным фактором является поддержка осведомителей со стороны прессы, выступающих за реформы лоббистских групп, а также заинтересованных в преобразованиях влиятельных законодателей. Заручившись такой поддержкой, осведомители могут привлечь внимание общества к злободневным проблемам, стимулируя процесс преобразований.

В упомянутом мной исследовании приводятся два случая успешных действий осведомителей из правительственных ведомств США. Один из них вскрыл злоупотребления в широко разрекламированной кампании агентства по охране окружающей среды, другой бросил вызов негласной политике, проводившейся управлением по гражданским правам Министерства здравоохранения и социальных служб в отношении больных СПИДом. В обоих случаях в роли разоблачителей выступили профессиональные чиновники, сумевшие привлечь на свою сторону средства массовой информации и членов конгресса. Оба активиста опирались на поддержку заинтересованных групп, которые оказали обоим содействие<sup>36</sup>. В плане борьбы с коррупцией

<sup>36</sup> Другой пример подобного рода деятельности см. He Blew the Whistle and the Health Giant Quaked//New York Times. 1998. October 18.

поддержка широкой общественностью антикоррупционных кампаний, начатых одиночками, чрезвычайно важна, если цель законодательства о правах осведомителей не сводится только к мерам защиты осведомителей из числа государственных чиновников или сотрудников частных компаний. Следовательно, в развивающихся странах, где пока отсутствуют подобные организованные группы поддержки, деятельность добровольных осведомителей вряд ли может оказаться действенным способом борьбы с коррупцией.

### **Выводы**

Коррупцию можно косвенно контролировать путем сдерживания политической власти. Я рассмотрела два возможных типа такого сдерживания. Во-первых, это сама структура субъектов власти, основанная на принципе распределения права вето и разделения полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Властные субъекты ограничивают коррупцию, в известной степени лишая и взяточдателей и государственных чиновников ее преимуществ. Во-вторых, частные граждане и группы общественности имеют возможность обжаловать решения государственных ведомств. Правительство публикует информацию о своей деятельности, средства массовой информации и простые граждане могут открыто выражать свое несогласие с теми или иными решениями власти, а общественные организации и частные лица могут требовать от властных структур открытости и подотчетности. Первый тип сдерживания более согласуется с демократическим принципом государственного управления, однако даже при автократическом режиме руководители могут иногда согласиться на некоторое ограничение своей власти, чтобы завоевать популярность в обществе. Второй тип сдерживания, который способствует повышению прозрачности властных структур, делает правительство уязвимым для выражения общественного недовольства. Поэтому большинство правительств, даже номинально демократических, могут относиться к этому виду сдерживания с опаской. Но независимо от того, как к этому относятся правящие структуры, такой подход может обуздать коррупцию и другие формы своекорыстного поведения бюрократии, которые возникают в условиях иммунитета чиновников от гражданского контроля.



---

## Часть IV

---

### По пути реформ

#### 10. Роль международного сообщества

Для международного сообщества проблема взяточничества приобретает все большее значение. С окончанием холодной войны в результате изменения баланса сил снята с повестки дня необходимость поддерживать коррумпированные режимы из соображений государственной безопасности. Широкое распространение коррупции и организованной преступности в странах бывшего Восточного блока не позволяет уклониться от решения этой проблемы, к тому же аналогичная ситуация характерна и для других стран. Общая тенденция к приватизации и дерегулированию экономики требует пересмотра взаимоотношений между рыночным и государственным секторами, включая и рассмотрение новых возможностей коррупции, возникших в результате стремления укрепить рыночные институты.

Ряд обозревателей подвергает сомнению это новое направление интересов международных организаций. Подобные критики рассматривают коррупцию как локальную политическую проблему, которая должна решаться в рамках того или иного государства. Они считают недопустимой попытку навязывать «западные» ценности с помощью реформ, подстегиваемых из-за границы. Однако многие исследователи из развивающихся стран уверены в том, что подобная популярная ныне критика основана на неадекватном понимании местных особенностей. В своих исследованиях они отмечают, например, что обычаи приношения даров не обязательно приводят к попустительству коррупции (Ayüittey, 1992). Обзоры общественного мнения и выступления общественности позволяют предположить, что терпимое отношение к коррупции отнюдь не является повсеместным (Cooksey, 1996; Geddes, 1994: 25-26; Pasuk and Sugsidh, 1994).

Некоторые развитые страны противятся введению контроля над коррупцией, считая что взяточничество в развивающихся странах благоприятствует развитию национального бизнеса. При этом представители западной цивилизации вряд ли будут утверждать, что в их

культуре коррупция считается приемлемой практикой. Тем более, что явное неодобрение общественностью мнения, направленного против коррупции в беднейших странах, обязывает более богатые страны быть на высоте. Таким образом, взяточничество может быть обычным и привычным делом, но при этом вовсе не пользоваться поддержкой среди населения, которое вынуждено терпеть ее издержки.

Другое направление критики относится к технической стороне вопроса. Кое-кто настаивает на том, чтобы меры, направленные против коррупции, не затрагивали интересов международной торговли и кредитной политики. Что касается споров о правах человека и вопросов трудового законодательства, то некоторые утверждают, что международные органы не должны связывать торговую политику и помощь развивающимся странам с «внеэкономическими» проблемами. Однако как раз коррупция и является экономической проблемой. Она влияет на конкурентоспособность в рамках мировой экономики и на эффективность инвестиций и программ помощи. Кроме того, экономические рычаги давления могут быть единственным действенным средством, побуждающим к реформам.

Перечислим следующие пять ситуаций, в которых возможно участие международных организаций:

- Международные организации, финансирующие займы или целевые гранты, заинтересованы в эффективном использовании направляемых ими средств.

- Когда какая-либо страна предполагает провести реформы, органы, реализующие программы помощи, могут прямо поддерживать меры по предотвращению коррупции, такие, например, как реформы административного аппарата, экономической и финансовой управляющих систем. Если экономический и финансовый кризис усугубляется коррумпированной институциональной системой, то оказание международными органами помощи может быть поставлено в зависимость от готовности проводить реформы, даже если правительство данной страны и не слишком горячо их поддерживает.

- Усилия международных организаций могут быть также направлены на то, чтобы заручиться содействием транснациональных корпораций в помощи по осуществлению реформ или по крайней мере в уменьшении их готовности платить взятки. В некоторых развивающихся странах мультинациональные инвесторы обладают большей властью и влиянием, чем правительства этих государств,

или, по крайней мере, имеют сильные экономические рычаги давления на правительство.

- Международные программы контроля за незаконным вывозом капитала могут помочь в пресечении коррупции, мешая перетеканию тайных активов за границу, где они не могут быть отслежены. Свою роль могут сыграть и другие типы совместных действий против международных криминальных организаций.

- Стремление снизить общий уровень коррупции может потребовать создания новых международных институтов. Многие реформы такого рода требуют координации действий на международном уровне. Возможно, потребуются создание новых органов проверки и арбитража.

Хотя в данный момент международные организации уделяют проблеме контроля за коррупцией большое внимание, тем не менее это может оказаться временным интересом. Необходимо, чтобы международное сообщество в этом вопросе перешло от риторики к конкретным действиям. Здесь есть ряд ловушек, которых следует избегать, и новые возможности, которые надо учитывать. Существует риск того, что новые формы коррупции и получения нелегальных доходов могут возникнуть в результате тех самых реформ, что предполагают улучшение экономического положения и демократизацию политической жизни. Следовательно, при проведении реформ надо учитывать возможность появления «второго поколения» должностных преступлений. Нужна также большая осмотрительность при попытке создания очагов честности внутри глубоко коррумпированной системы. Формирование таких «островков честности» хорошо в качестве первого шага, однако без проведения более фундаментальных реформ будет иметь весьма ограниченные последствия.

### **Борьба с коррупцией в программах развития**

Рассмотрим простой пример разрушительного влияния коррупции на эффективность программ экономической помощи. Предположим, что 20% выделенных средств теряется за счет коррупции. Эти 20% представляют не взятки сами по себе, а вздутые цены контрактов, потерю оборудования и другие составляющие, которые происходят из попустительства взяточничеству<sup>1</sup>. Следуя такому предпо-

<sup>1</sup> Для некоторых стран 20% могут считаться заниженной оценкой, например для Непала в 70-е годы XX в. или для проектов помощи СССР, которые были приостановлены, когда обнаружилась растрата 40% выделенных средств (Carino, 1986: 183).

ложению, проект в 100 млн долл. обошелся бы в 80 млн, если бы речь шла не о коррумпированной административной системе. Предположим далее, что данные капиталовложения должны были бы принести прибыль 10% годовых. Тогда для проверки проекта в нормальном варианте потребовалось бы 88 млн долл., а для проекта в коррумпированной среде – 110 млн., т. е. разница составляет 22 млн долл. Таким образом, проект стоимостью 80 млн долл. должен дать доход в 110 млн., чтобы его можно было считать рентабельным, то есть норма прибыли от вложенных ресурсов должна составить 37,5%. Даже в развитых странах такой высокий уровень прибыли является редкостью. Коротко говоря, коррупция может очень резко уменьшить число проектов, которые можно считать результативными. Еще хуже, что в коррумпированной среде вокруг проектов, предоставляющих различные выгоды, пасутся продажные чиновники, пользуясь удобным случаем для личного обогащения и тем самым еще более искажая изначально поставленные цели. Помимо того, что кредитные организации будут в таком случае иметь ограниченное число программ, есть риск, что они будут финансировать и бесчестные проекты.

Последнее время в кругах, связанных с программами помощи, получил большое хождение термин «собственность». Проект провалится, если тот, кто получает кредит, не будет чувствовать его «собственным» или не будет каким-либо образом участвовать в нем. К сожалению, слишком распространена одна из форм «собственности»: политические деятели стран-заемщиков и компании в странах-кредиторах стремятся обставить дело так, чтобы, с одной стороны, повысилось личное благосостояние политика и, с другой, чтобы компании получали сверхприбыли. Они блокируют проекты, рассчитанные на оказание широкой помощи беднейшим слоям населения, и программы, которые предполагают наличие свободной конкуренции. «Собственность» – в высшей степени сомнительная ценность, когда речь идет о государственных деятелях, ничуть не обеспокоенных общественным благосостоянием.

Клептократические государства, такие как Заир, Парагвай и Гаити, не должны получать помощь, так как их правители используют ее для усиления своей власти и эксплуатации собственных граждан. Всемирный банк не должен помогать диктаторам эффективно выкачивать налоги, как он это пытался сделать однажды в Заире (Dia, 1993). США не должны обучать военному делу армии, которые используют полученные навыки для обогащения их правящей верхушки, как это произошло на Гаити (Grafton and Rowlands, 1996: 271–272).

Организации, занимающиеся предоставлением займов, должны остерегаться того, чтобы их использовали в качестве прикрытия для распределения выделенных финансовых средств среди должностных лиц. Например, на Филиппинах при президенте Фердинанде Маркосе правительственные технократы сотрудничали с МВФ и Всемирным банком, получая постоянную помощь и кредиты. Однако один из филиппинских экономистов заявлял, что правительство, обставляя демагогическими речами получение внешних займов, «затем добавляло в качестве поправок *неограниченный список исключений*, который превращал в совершеннейшую пародию и дух и букву программы помощи» (цит. по Hutchcroft, 1998: 114). Пол Хатчкрофт утверждает, что Маркос рассматривал реформы и хищение денег как взаимодополняющие вещи (там же: 141–142). Он пытался утвердиться в качестве «государственного бандита», как называет подобную практику Мэнкер Олсон, то есть в качестве государственного деятеля, который использует реформы для более успешного выкачивания денег (Olson, 1993). Как явствует из исследования Хатчкрофта, Маркос не добился успеха в проводимых им для видимости реформах. Прозивол и кумовство процветали по-прежнему.

Вплоть до недавнего времени особенное внимание аналитиков Всемирного банка было сосредоточено на стадии утверждения программ помощи. И хотя для получения кредита требовалась финансовая прозрачность механизма использования предоставленных кредитов, средства проверки оказались малоэффективными. Принципы предоставления займов были сформулированы таким образом, чтобы обеспечить достаточный уровень компетентности претендентов на наиболее крупные проекты, но возможности коррупции в явном виде не оговаривались. Только в 1996 г. Всемирный банк пересмотрел свои директивы, включив четкое положение о том, что при обнаружении фактов коррупции и мошенничества Банк может приостановить действие договора, если заемщик не примет необходимых мер. В раздел 6.03 «Основных положений о соглашениях о кредитах и гарантийных обязательствах» была добавлена поправка, позволяющая прекратить действие соглашения по предоставлению кредитов, если официальные представители страны-заемщика или бенефициария уличены в мошенничестве или коррупции. Однако страна-получатель кредита может обезопасить себя от расторжения кредитного соглашения, если предпримет «в надлежащее время необходимые действия, которые Банк сочтет удовлетворительными для исправления ситуации». Кроме того, в «Директивы по предоставле-

нию займов МБРР и кредитов МАР» был включен новый § 1.15, где утверждается, что этот банк будет отказывать в рассмотрении заявок на кредиты, «если станет известно, что кандидат на получение кредита занимается взяточничеством или замешан в махинациях, которые имеют отношение к рассматриваемому контракту». Банк также может аннулировать контракт, если факты коррупции или мошенничества будут обнаружены уже после заключения соглашения. Фирмы, замеченные в махинациях, лишаются права на получение последующих кредитов «либо на неопределенный, либо на точно оговоренный срок». Новые правила позволяют Банку проверять отчетность фирмы-подрядчика и требуют от нее вести учет всех выплат как до, так и после внесения заявки на участие в конкурсе, поскольку часто именно эти платежи и оказываются взятками (Shihata, 1997). Важность внесенных изменений будет зависеть от того, как они применяются на практике, однако в любом случае они представляют собой многообещающий первый шаг.

В сентябре 1997 г. директивы по выделению кредитов были дополнены разрешением странам-заемщикам требовать от претендентов на получение кредита антикоррупционных обязательств, в которых они дадут гарантию воздерживаться от всех видов коррупции и мошенничества (§ 1.16). Банк мог одобрять такую практику в том случае, если она становилась частью более широкой антикоррупционной программы и впоследствии распространялась на все программы государственных заказов. Такого рода обязательства являются одним из вариантов конкурсной процедуры, обычно используемой в разных областях, связанных с государственным финансированием. С вводом антикоррупционных обязательств число претендентов на кредиты, возможно, снизится, однако выборочный отсев фирм, уличенных в коррупции, призван не уменьшить число претендентов, а способствовать здоровой конкуренции. Хотя, возможно, такого рода обязательства кажутся излишеством, поскольку коррупция, как правило, связана с незаконными операциями, тем не менее они могут способствовать выявлению и постановке проблемы в тех странах, где нет уважения к формальному законодательству. «Трэнспэренси интернешнл» (ТИ) рекомендует такую практику. Она была опробована в Эквадоре, Панаме и в провинции Мендоса в Аргентине, а также в некоторых африканских странах и оказалась достаточно эффективной. ТИ подготовила образцы необходимых документов, а также подробное описание процедуры предоставления кредита, которые ставят в известность обращающиеся за помощью фирмы, что

им предстоит сделать на предварительном этапе. В качестве одной из составляющих процедуры ТИ рекомендует брать со стран-заемщиков обязательства по обеспечению антикоррупционных санкций (Transparency International, 1998: 71–73).

Если страны-заемщики будут готовы к экспериментам с антикоррупционными обязательствами, у них должны быть отработаны процедуры расследования обвинений в коррупции со стороны подрядчиков, которые проиграли конкурс на получение кредита. Страны-заемщики, как и международные организации помощи и кредитные организации, нуждаются в конструктивных методах обработки информации, чтобы не тратить время на рассмотрение всех претензий обделенных претендентов. Поскольку составление заявки зачастую дорого стоит и отнимает много времени, заинтересованные страны должны решить для себя, как достичь разумного баланса между стремлением ускорить проведение финансовой операции и необходимостью тщательной проверки ее с целью выявления возможности коррупции как в настоящее время, так и в будущем. ТИ рекомендует использовать международный арбитраж (там же) – предложение, которое можно рассматривать как составную часть более общего нового подхода к необходимости создания механизма международного надзора и органов по разрешению конфликтов, о чем будет сказано ниже.

Антикоррупционные обязательства могли бы взять на себя и отдельные страны, предложив представителям промышленных корпораций по всему миру не добиваться получения выгодных заказов с помощью подкупа или выплаты так называемых «комиссионных». Те страны, политические руководители которых упорно настаивают на определенного рода подношении, должны быть исключены из системы мировой торговли (DeGeorge, 1994: 5). Это весьма заманчивая перспектива, но такого рода намерения, чтобы быть жизнеспособными, нуждаются в поддержке и обеспечении на международном уровне. Существует, например, риск, что фирмы, отказавшись от политики подкупа и взяток, могут одновременно создавать тайные картели на рынке. Широкое распространение коррупции иногда свидетельствует о том, что компании ведут конкурентную борьбу, не снижая цены или повышая качество продукции, а покупая сферы влияния (Strassmann, 1989: 785). Правильным подходом будет не ограничивать конкуренцию, а переориентировать ее так, чтобы это благоприятно сказалось на положении граждан развивающихся стран.

Контролирующие ведомства Всемирного банка изыскивают пути для усовершенствования последующего мониторинга, с тем чтобы расширить набор средств проверки и контроля. Вместо того чтобы полагаться на бумажные отчеты, аудиторам Банка рекомендуется больше внимания уделить проверкам на местах. Однако одних только преобразований внутри Банка недостаточно. Отдел анализа операций – собственный контролирующий орган Всемирного банка широкого профиля – изучив годовую отчетность стран, выявил, что государства с высоким уровнем коррупции и слабыми управленческими структурами, похоже, менее успешно участвуют в программах Всемирного банка (Kilby, 1995). И даже если Банк заинтересован в выполнении прежде всего собственных программ, подобный результат наводит на мысль о том, что странам-заемщикам необходимо помочь усовершенствовать качество управления на всех уровнях.

Организации, предоставляющие экономическую помощь и займы, должны отдавать себе отчет в политических и структурных изменениях, которые могут затруднить контроль за коррупцией. Им следует обратить пристальное внимание на вероятные проблемные сферы в собственных контролирующих инстанциях<sup>2</sup>. Организациям, не обеспечившим надзор за своей деятельностью, может грозить разоблачение со стороны, причем в форме, подрывающей общее доверие к ним. Важно отдавать себе отчет и в наличии проблемы внутренней коррупции и предпринимать шаги, которые помогут свести к минимуму возможный вред, наносимый коррупцией программам экономической помощи.

### **Сопутствующие реформы**

Всемирный банк, МВФ, Проект развития ООН (ПРООН), ведомства целевой помощи конкретным странам и банки регионального развития – все озабочены вопросами антикоррупционной политики, которая не только обеспечивала бы эффективность их собственных проектов, но и поддерживала бы более глубокие структурные реформы. Этим организациям, признающим проблему коррупции в Восточной Европе, странах бывшего СССР и в Китае, трудно уклониться от признания той же проблемы в других странах. Посколь-

<sup>2</sup> Например, Всемирный банк проследил за поведением собственных служащих и выявил отдельные инстанции, где процветали коррупция и самоуправство. Всемирный банк и внутренний надзор за коррупцией//Financial Times. 1998. July 17. Внешние аудиторы проверяют расходы Всемирного банка; не исключено возбуждение дела о растрате//Washington Post. 1998. July 16.



ку частный капитал приобретает сейчас все большее значение в тех регионах, которые традиционно кредитовались Всемирным банком, его роль в осуществлении институциональных реформ возрастает. ПРООН и Агентство США по международному экономическому развитию (АМР), которые разработали технические средства по реформированию государственного аппарата, расширяют свои программы, выделяя в них в явном виде антикоррупционные требования<sup>3</sup>. МВФ признает, что тайные «грязные» связи между правительством, частным бизнесом, банковским и финансовым секторами могут способствовать возникновению и углублению кризисов. Для ряда своих недавних клиентов МВФ выставил условие проведения структурных реформ.

Поначалу и МВФ и Всемирный банк выдвигали проекты реформ системы государственного управления как часть общей структурной реорганизации экономической помощи, которая началась в 80-х годы и в несколько более скромном масштабе продолжается до настоящего времени (Premchand, 1993: 96–113). Это – крайне громоздкий способ продвижения институциональных реформ, поэтому сейчас Банк начал предлагать и индивидуальные проекты типа кредитования реформ управляющих структур, налоговых органов, судебных и других государственных институтов. Часто Всемирный банк выступает в роли советника по выполнению приватизационных процессов. Другие организации экономической помощи, такие как ПРООН и страны-доноры, брали на себя контроль за реализацией программ институциональных реформ. Все инициативы подобного рода требуют долговременных обязательств, связанных с выделением финансовых средств и проведением экспертиз, и осуществление таких «внешне направленных» действий, которые трудно бывает оговорить заранее. Тем не менее международные организации экономической помощи способны содействовать выработке рамочных принципов, в соответствии с которыми может развиваться сотрудничество между частным и государственным секторами.

В предыдущих главах были рассмотрены шаги, которые могут предпринять правительства, заинтересованные в проведении реформ. Международные организации экономической помощи могли бы стартовать, опираясь на рамочные принципы, которые затем можно было бы конкретизировать в работе с отдельными странами. Хотя приоритеты реформ могут быть различными в разных стра-

<sup>3</sup> UNDP (1986, 1997). Программа USAID доступна по Интернет-адресу <http://www.info.usaid.gov>.

нах, рамочные положения включали бы реформы, обеспечивающие изменения соответствующих законов с целью снижения стимулов для коррупции в отдельных областях, усовершенствование в целом надзора за проведением в жизнь законов и соблюдением законности, реформы административных органов и усиление принципа взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти. В настоящее время делаются попытки обеспечить средства и техническую поддержку для облегчения перехода к более компетентной и высокооплачиваемой, а также и более компактной административной системе. Усилия в этом направлении приводят к разным результатам, и не всегда к долгосрочным успехам (Nunberg and Nellis, 1995), однако эти попытки следует продолжать, особенно если Всемирный банк сумеет извлечь уроки из прошлых ошибок. Международные организации экономической помощи способствовали своевременной подготовке подробных отчетов о финансовых операциях в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, а также помогали этим странам реформировать методологию бюджетного планирования (Premchand, 1993: 98–101, 125–130; UNDP. 1996. July).

Особое внимание привлекали такие специфические области государственного администрирования, как налоговая и таможенная службы. Некоторые программы МВФ и Всемирного банка были, по всей видимости, успешны, тогда как другие потерпели провал из-за недостаточной поддержки государственных органов на высоком уровне (Das-Gupta and Mookherjee, 1988:302; Dia, 1993). Основная проблема, с которой реформаторы постоянно сталкивались в прошлом, была связана с возникновением в правительственных структурах привилегированных анклавов. Например, создавались группы высокооплачиваемых таможенных или налоговых работников, которых обеспечивали также лучшими условиями труда и материальным поощрением. В течение некоторого периода такого рода поощрения были выгодны, но затем вызвали недовольство сотрудников других правительственных ведомств, создавая неблагоприятную моральную атмосферу и даже попытки саботировать реформы, что только ухудшало общую ситуацию в государственном аппарате. Поэтому либо надо повышать оплату труда всем чиновникам, либо «островок честности» будет разрушен правительственными бюрократами-саботажниками.

Иногда проблема заключается не только в необходимости снизить уровень коррупции в существующих государственных структу-

рах, но и в стремлении предотвратить создание новых коррупционных площадок. Достаточно вспомнить о возможностях для злоупотреблений при приватизационных процессах. Взятки и инсайдерские сделки способны полностью исказить идею первичного аукциона, а коррупция подрывает репутацию вновь создаваемых органов надзора за приватизированными компаниями. Аналогичным образом незаконное финансирование политических кампаний и покупка голосов на выборах могут больно ударить по нарождающемуся процессу демократизации. Международные организации должны внимательно отнестись к таким потенциальным опасностям, чтобы не позволить чиновничьему произволу и коррупции дискредитировать в целом благоприятные реформы.

Наибольший успех в совершенствовании институциональной среды развития может быть достигнут в случае, если и международные организации, и страны-заемщики предпримут большие усилия по контролю за коррупцией и другими формами злоупотреблений. Всемирный банк и ПРООН пытаются маневрировать между интересами бедных и процветающих стран и урегулировать противоречие между благородными целями международных организаций экономической помощи и трудностями, с которыми они сталкиваются. Несмотря на сложность вопроса, необходимо начать хотя бы с признания существования такой проблемы. Этот почин был сделан во многих международных организациях с помощью руководства «Пособие странам по борьбе в коррупции», выпущенного в сентябре 1997 года Всемирным банком, где очерчивались основные задачи (Всемирный банк 1997а)<sup>4</sup>. Целью является не отказ от программ помощи в коррумпированных странах или в тех областях международной торговли, где процветает взяточничество, а попытка международных организаций выработать общие с заинтересованными странами программы действий. Одновременно международные организации должны быть готовы к свертыванию программ помощи, если страны-заемщики демонстрируют полное нежелание эффективно использовать поступающую помощь.

### **Ограничение коррупции в международном бизнесе**

Коррупция всегда предусматривает наличие покупателя и продавца. Неверно описывать коррупцию как зло, «привнесенное» меж-

<sup>4</sup> Следуя примеру Всемирного банка, Азиатский банк развития также выпустил исследование антикоррупционной политики (Asian Bank Unveils Tough Corruption Policy//Financial Times. 1998. July 9.

дународными корпорациями в невинные развивающиеся страны. С другой стороны, кажется неубедительным и мнение, будто культурные традиции дарения или покровительства могут вызвать готовность к взяточничеству. Нелепо предполагать, что традиционная культура дарения способна объяснить широко распространенную ныне во всем мире практику подкупа политических лидеров представителями бизнеса. Транснациональные корпорации выступают главными фигурантами многих крупных коррупционных дел. Любые реформы имеют больший шанс на успех, если эти корпорации поддержат политику преобразований.

**Многосторонние инициативы.** Перед компаниями, работающими на международном рынке, встают серьезные проблемы, когда они имеют дело с коррумпированными режимами. Руководство любой компании понимает, что надо платить взятки, хотя для многих из них было бы лучше играть честно. На игровом поле в коррумпированных странах выигрывают не более достойные или предлагающие лучший товар, а более беззастенчивые, но менее конкурентоспособные в условиях, если бы игра велась по-честному. Международные организации недавно предприняли ряд усилий, чтобы выправить это положение. Главными из них были: введение уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, борьба с практикой освобождения взяток от налогообложения и установление прозрачных принципов конкуренции в программах государственных заказов.

Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подписал в декабре 1997 г. международную конвенцию, согласно которой страны-участницы обязуются считать незаконным подкуп иностранных должностных лиц<sup>5</sup>. Этот документ находится в процессе ратификации. Основная цель его – распространить принципы, сформулированные в американском законодательстве о коррупционной деятельности в иностранных государствах, на сферу международной экономической деятельности<sup>6</sup>. От большинства стран требуется не только ратифицировать соглашение, но и вне-

<sup>5</sup> Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (1997. Декабрь 11) см. в интернете по адресу [www.oecd.org/daf/cmisi/bribery/20novle.htm](http://www.oecd.org/daf/cmisi/bribery/20novle.htm)

<sup>6</sup> Foreign Corrupt Practices Act, 15 USC §§78m(b) & (d)(1) & (g)–(h), 78dd–1, 78dd–2, 78ff(a)(c) (1988 & Supp. IV 1992); Klich, (1996: 142–143); Pickholz, (1997: 247–149).

сти соответствующие изменения в собственное законодательство, переведя взятки и подкуп иностранных должностных лиц в разряд уголовных преступлений. Даже от США потребовались некоторые добавления к собственному законодательству<sup>7</sup>. Конвенция дает широкое определение терминам «взятка» и «иностранное должностное лицо» и требует взаимодополняющей правовой поддержки и адекватных санкций, для чего необходимо разработать бухгалтерские и аудиторские стандарты и проводить надзор за их исполнением. Главной слабостью этого документа является то, что он не распространяется на политические партии и партийных функционеров.

Во многих странах взятки, выплаченные для привлечения иностранного бизнеса, не облагаются налогом. Такая лазейка в законодательстве поощряет взяточничество. Именно поэтому Совет ОЭСР также рекомендует, чтобы страны-участницы «пересмотрели освобождение от налогов взяток, данных иностранным должностным лицам, с целью отказаться от освобождения от налогов в тех странах, где оно до сих пор существует»<sup>8</sup>. Сейчас в США запрещены подобные налоговые льготы, а в некоторых странах идет модификация законов в этом направлении.

Руководством Организации американских государств (ОАГ) была предложена к ратификации Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией, которую к середине 1998 г. утвердили четырнадцать стран<sup>9</sup>. Конвенция направлена на укрепление международного сотрудничества и требует запрещения взяточничества и введения уголовной ответственности за нее на международном уровне. К числу подписавших Конвенцию относятся страны с различным – прежде всего средним – уровнем экономического развития, а также некоторые бедные страны.

Хорошо известно, что разработка международных правил надзора за коррупцией – сложная задача. Всемирная торговая организация (ВТО) пересмотрела Соглашение о государственных заказах, вошедшее в силу 1 января 1996 г., однако лишь двадцать две страны из числа индустриально развитых приняли на вооружение эти рекомендации<sup>10</sup>. Некоторые обозреватели призывают ВТО свести пере-

<sup>7</sup> Закон “International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998” вступил в силу 10 ноября 1998 года.

<sup>8</sup> ОЭСР, Заседание Совета на уровне министров, Париж. 21–22 мая 1996 г. Communiqué, SG/COM/NEWS(96)53, section 9(x).

<sup>9</sup> OEA/Ser.K/XXXIV.1; CICOR/doc.14 /96 rev.2. 1996. March 29.

<sup>10</sup> См. Hoekman and Mavroidis, 1997, где в приложении дается текст соглашения.

смотр этих правил лишь к ограничениям в области коррупции, что, возможно, привлечет к участию в Соглашении большее число стран.

Некоторые международные профессиональные и деловые организации предприняли собственные шаги к ослаблению коррупции в своих сферах деятельности. Так, в марте 1996 г. международная торговая палата выпустила рекомендации, в которых призвала своих членов принять правила, ограничивающие коррупцию в международной торговле. Эти правила запрещают взяточничество в любом виде, а не только в связи с получением выгодных контрактов. Тогда же совет международной ассоциации адвокатов принял дополнительную резолюцию. Инициативная группа помощи в сфере бухгалтерского учета при ПРООН совместно с Международной организацией главных институтов по аудиту и Международной бухгалтерской федерацией намеревается развивать проекты по совершенствованию бухгалтерского учета в развивающихся странах (United Nations Development Programme, 1996: ii). В США Ассоциация американских адвокатов создала специальную группу для выработки международных юридических стандартов по борьбе с коррупцией, в связи с чем был проведен круглый стол, где, в частности, обсуждались проблемы влияния коррупции на государственное управление в различных странах мира.

Все эти инициативы обнадеживают, но они представляют собой лишь самое начало процесса. Ближайшие несколько лет покажут, имеют ли они какой-то реальный смысл.

**Обязательства мультинациональных компаний.** Несмотря на то что предпринятые в последнее время усилия на международной арене свидетельствуют о стремлении справиться с проблемой коррупции, их явно недостаточно. Крупным корпорациям, которые по размеру собственного капитала и торгового оборота превосходят иные страны, следовало бы учитывать свою ответственность как международных хозяйствующих субъектов. Например, в 1995 г. торговый оборот двадцати крупнейших в мире фирм составлял от 61,5 млрд до 152,5 млрд долл. Наименьшая из этих транснациональных корпораций имеет оборот, превышающий ВВП 98 из 138 стран, фигурирующих в ежегодных докладах Всемирного банка<sup>11</sup>.

Степень влияния той или иной компании на национальные правительства зависит от характера ее деятельности и объемов торгового

<sup>11</sup> Подсчитано на основании данных Всемирного банка по «World Development Indicators», 1997, Table 224.2, и данным ООН в «World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policies», Table I.7

оборота. Компании могут иметь контракты на добычу минералов или нефти, на вырубку леса или на производство и продажу сельскохозяйственных продуктов. Они могут скупать приватизированные фирмы или создавать новые предприятия в сфере производства или сервиса. Если заключенные ими контракты составляют ощутимую долю доходной части государственного бюджета или национального дохода страны, то эти компании не имеют морального права утверждать, будто их интересует только собственная выгода. Они могут говорить, что не обязаны принимать в расчет дальнейшие перспективы развития, но вряд ли станут отрицать, что их деятельность в развивающихся странах и странах с переходной экономикой идет вразрез с принятыми условиями.

Как правило, представители международного бизнеса не берут на себя ответственность за то, как их деятельность может в долгосрочной перспективе сказаться на развитии той или страны, с которой они торгуют или в которую делают инвестиции. От руководителей ведущих мировых фирм или их советников можно услышать самые циничные замечания по этому поводу. Тем не менее, учитывая, что ныне не существует средств контроля за их деятельностью на мировом рынке, крупнейшие корпорации должны нести полную ответственность за свои действия, им стоит также иметь в виду, что в долгосрочной перспективе они также могли бы извлечь для себя выгоду. В развитых странах, где существует целая система тонко отрегулированных механизмов и правил и гибкая политическая система, компании вправе быть заинтересованы лишь в собственной выгоде, поскольку существуют другие институты, которые позаботятся о проблемах монополизации рынка, состоянии окружающей среды, незаконных торговых махинациях. Компании, действующие на территории США, могут быть уверены, что система налоговых ограничений, правовых норм и уголовного законодательства – вполне достаточный механизм для обеспечения ее нормальной деятельности. Что касается других развитых стран, то даже если там и отсутствует столь же четкий механизм, как в США, ситуация по крайней мере близка к американской. Но ситуация становится в высшей степени проблематичной, как только речь заходит о внешней торговле или инвестициях в страны, где либо законодательство недостаточно разработано, либо вызывает сомнение поведение правящих кругов, которые не заинтересованы в действительном экономическом и социальном развитии своих стран.

Конечно, имеется ряд государств, где транснациональные корпорации способны в одиночку контролировать функционирование всей государственной машины. Такие крупные страны, как Китай, Индия или Россия сами управляют собственным рынком. Но даже в этих странах отдельные компании выходят на государственный уровень, а региональное влияние других довольно велико. В частности такие крупнейшие на мировом потребительском рынке компании с признанными международными брэндами, как McDonald's, Disney, Levi Strauss, Coca-Cola, могли бы подать пример остальным, поскольку они вполне способны противостоять запросам коррумпированных режимов. Да и другие компании, занимающие прочное положение на своем рынке, могли бы отказаться от участия в сделках, которые связаны с коррупцией. Даже если бы они и понесли определенные потери в коррумпированных странах, другие страны стали бы действовать более честно, чтобы не утратить контакты с ними. Широкопрофильные промышленные корпорации, такие, например, как General Electric, могли бы пойти еще дальше – пригрозить сворачиванием бизнеса в стране, если власти и впредь будут вымогать у них взятки. Такие фирмы обладают достаточным влиянием, чтобы защищать местные представительства от посягательств коррумпированных чиновников. Умело используя свое влияние и доступные им рычаги давления, они не только способствовали бы будущему развитию страны, но и извлекали бы собственную быструю выгоду.

Компании, которым приходится действовать в коррумпированной среде, должны решить для себя, насколько они активно будут сопротивляться коррупции, то есть будут ли замалчивать случаи вымогательства взяток либо сделают их достоянием гласности внутри страны или на международной арене. Вероятно, замалчивание – наименее худший из возможных способов действия. Ведь в этом случае компания не только постепенно теряет бизнес, но и не предпринимает никаких шагов для улучшения общей ситуации. Краткосрочные выгоды от попустительства взяточничеству оборачиваются для компании потерей авторитета на международной арене, если ее неблагоприятные действия выйдут наружу. Это обстоятельство удерживает компании от дачи взяток, но может быть и причиной умолчания о вымогательстве. Позицию компании, которая отрицательно относится к взяточничеству, но мирится с ним как неизбежным злом, вряд ли можно назвать состоятельной. Разоблачение коррупции может иметь значение, поскольку давление общественного мнения на международном уровне оказывает воздействие и на коррумпиро-



ванных чиновников, и на готовых пойти на подкуп представителей деловых кругов.

К этому процессу необходимо привлечь также и высший менеджмент. По данным обзоров общественного мнения, и студенты, изучающие бизнес, и управленцы среднего звена ставят цели компании выше принципов личной морали, а значит, борьба с коррупцией должна направляться и осуществляться высшим звеном менеджмента. В одном из экспериментов 70% опрошенных согласились дать взятку, чтобы получить выгодный заказ для своей фирмы. Для большинства участников теста мораль оказалась на втором месте по сравнению с интересами компании. Причем по данным в других областях – в сфере личной жизни и частных интересов – эта группа участников по уровню честности ничем не отличалась от других (Rosenberg, 1987). Такие результаты (если они являются типичными) свидетельствуют о важности заботы крупных компаний о повышении корпоративной этики. Благодаря рекомендациям американского закона о коррупции в международной экономической деятельности, США ушли далеко вперед в области создания подобного рода норм, и их опыт может быть использован другими странами<sup>12</sup>.

Сейчас стало возможным применять конкретные стратегические решения, о которых еще несколько лет назад можно было только мечтать. Кто мог представить себе, что в русле программ экономической помощи можно добиться сотрудничества между Всемирным банком и МВФ, с одной стороны, и транснациональными корпорациями, с другой. Например, МВФ в рамках новой стратегии требует осуществления реформ аппарата государственного управления и прозрачности в деятельности государственных институтов, с тем чтобы ограничить возможности коррупции и повысить эффективность своей финансовой помощи<sup>13</sup>. Это направление было успешно применено в переговорах с Филиппинами и Таиландом; нежелание Кении провести в жизнь требуемые реформы привело к отказу МВФ в помощи ей. Одним из методов воздействия на государство могло бы стать обращение в МВФ компаний, у которых вымогают взятки. Хотя МВФ не занимался бы расследованием отдельных жа-

<sup>12</sup> Отделение «Транспэрэнси интернешнл» в США спонсировало переработку существующих сводов правил, чтобы помочь компаниям, которые еще их не имеют (Transparency International. USA, 1986).

<sup>13</sup> International Monetary Fund. The Role of the IMF in Governance Issues – Guidance Note, издано как часть News Brief 95/15, Washigton DC//IMF. 1997. August 4.

лоб, но наличие большой подборки таких «сигналов» от конкретных компаний могло бы заставить МВФ пересмотреть политику помощи по отношению к данной стране. Аналогичным образом государственные чиновники, на которых «выходят» представители компаний с предложениями о взятке ради получения выгодных контрактов, также могли бы сообщать об этом в МВФ. Сбор такого рода информации стал бы предварительным шагом для реализации новой кредитной политики Всемирного банка, в которой четко прослеживается стремление ужесточить требования к отдельным компаниям, ограничивая их доступ к его программам помощи.

Подход, при котором обе заинтересованные стороны имеют достоверную информацию, а не голословные утверждения, поможет прояснить ситуацию для обеих сторон, поскольку от коррупции на высоком уровне страдают прежде всего сами развивающиеся страны, и при этом ни частные лица, ни представители общественности не освобождаются от ответственности. Обращение с жалобами в один и тот же адрес и представителей стран, и представителей компаний может способствовать уменьшению закулисных сделок, что, безусловно, и является первоочередной задачей. В такой ситуации МВФ, не пытаясь заклеить кого-либо позором, мог бы начать переговоры с политическими лидерами и основными инвесторами об улучшении ситуации в интересах населения соответствующих стран. Когда каждый считает, что другие погрязли в коррупции, то разве что святой удержится от дачи взяток. Прогресс возможен, если такого рода сомнения начнут рассеиваться в результате ясных и недвусмысленных заявлений от обеих сторон, подтвержденных последующими действиями и достойными доверия обещаниями сигнализировать о любых фактах коррупции. Общая атмосфера неприятия коррупции настолько должна укорениться в мировом общественном мнении, чтобы вынуждать крупные корпорации выступить против взяточничества, а не придерживаться политики терпимости и попустительства.

### **Контроль за отмыванием денег и международным криминальным бизнесом**

Антикоррупционная политика должна объединяться с другим направлением международной деятельности – борьбой с организованной преступностью. Это вызвано двумя причинами. Первая заключается в том, что и коррумпированные правительственные чиновники, и международные преступные организации оказываются в выигрыше при сравнительно легком отмывании денег за границей. Заниматься

взяточничеством гораздо приятнее, если можно относительно легко вывести капиталы за пределы данной страны. Следовательно, агрессивная борьба с отмыванием незаконных капиталов способствует решению обеих проблемы. Во-вторых, само существование крупномасштабного нелегального бизнеса оказывает коррумпирующее влияние на правительственные структуры, особенно не связанные с пограничными правоохранительными службами. Коррумпированные чиновники и теневые бизнесмены живут за счет друг друга. Нелегальный бизнес существует благодаря взяткам. Те же, кто берет взятки, помимо того, что нарушают закон, сами обеспечивают инвестиции в незаконный бизнес где-нибудь за границей. Все это снижает стоимость капитальных затрат и создает относительные преимущества для подпольной предпринимательской деятельности по сравнению с легальной.

Отмывание денег – это процесс превращения незаконно добытого капитала в законный, легализация доходов (Paulose, 1997: 257). По разным оценкам, объем ежегодно отмываемого капитала колеблется от 120 млрд долл. до 500 млрд долл. в год (там же: 261). Имеется много различных способов отмывания денег, однако основным является перевод средств в те страны, где банкам разрешено принимать вклады без идентификации вкладчиков. Затем капиталы перечисляются в международные банки, имеющие филиалы по всему миру. Проследить за хитроумными манипуляциями владельцев этих денег сложно, так как при любом изменении законодательства они оперативно меняют тактику. Например, многие законы требуют, чтобы финансовые институты внимательно отслеживали легальное происхождение своих поступлений. Естественно, отмывщики тут же предпринимают необходимые шаги по сокрытию источников своих средств (там же: 259–262).

В 1988 г. была принята Венская конвенция против незаконного оборота наркотических веществ и психотропных средств, а в 1990 г. Совет Европы принял Конвенцию о борьбе с отмыванием денег, поиске, оценке и конфискации преступных доходов (Scott, 1995). Венская конвенция призывает страны усилить уголовную ответственность за отмывание доходов, полученных в результате торговли наркотиками. В 1991 г. Европейский Союз обнародовал также директивы, которые вменяют всем странам-участницам обязать финансовые учреждения поддерживать необходимые меры по предотвращению отмывания денежных средств<sup>14</sup>. Основным междуна-

<sup>14</sup> Council Directive. 1991. 91/308. O.J. (L 166) 77.

родным органом по контролю за отмыванием денег является Специальная комиссия по борьбе с отмыванием денег (FATF), созданная в 1989 г. В нее входят представители ОЭСР, Гонконга, Сингапура, Европейской Комиссии и стран Персидского залива (там же). Было разработано 40 рекомендаций для принятия действенных контрмер, в том числе запрет на открытие анонимных счетов.

В последнее время принято более 50 законов против отмывания денег. В 1998 г. США первыми из стран Северной Америки приняли соответствующее законодательство, затем к ним присоединились Канада и Мексика. Европейские страны поначалу сосредоточивались только на противодействии легализации денег, связанных с незаконной торговлей наркотиками, однако сейчас многие последовали примеру стран Северной Америки, стремясь запретить отмывание денег в связи с любыми правонарушениями, включая взяточничество и другие виды коррупции (Paulose, 1997: 263–280). Во всех этих законах наиболее уязвимым моментом является требование к финансовым институтам выяснять происхождение вкладываемых средств. Чем строже соблюдается это требование, тем проще банку себя защитить. Однако ясно, что вкладчики заинтересованы в сокрытии источников доходов, а финансовые институты, со своей стороны, стараются ограничиться минимумом вопросов по этому поводу.

Несмотря на то что в последние годы этому вопросу уделяется все большее внимание, проблема только усугубляется. На отмывании денег специализируются островки «финансового рая» и ряд молодых рыночных стран. И не важно, что большинство развитых стран сохраняют незапятнанную репутацию. Развернувшаяся в последние годы кампания против основных нарушителей, к которым, в частности, относится и Швейцария, приобретает все большее значение. По сути, та легкость, с которой коррумпированные чиновники в одной стране могут спрятать свою незаконную выручку в другой, а также самая возможность отмывания денег подрывает доверие к государственной финансовой структуре (Scott, 1995). Контроль за отмыванием денег связан с чисто негативными санкциями: он не увеличивает приток инвестиций в страны с дефицитом капитала; он вообще не оказывает сколько-нибудь серьезного влияния, если не объединен с действиями по улучшению функционирования системы и подотчетности исполнительной власти.

Усилия на международном уровне, направленные на контроль за нелегальным предпринимательством, являются вторым важным направлением. Когда коррупция объединена с преступным миром

на международном уровне, оказание экономической помощи международных организаций становится крайне сложным. Если все государственные структуры связаны с преступностью, то, вероятно, немногие международные организации рискнут на какие-либо действия – им остается только ждать, когда положение изменится к лучшему. В менее сложных ситуациях может оказаться полезным опыт развитых стран. В развивающихся странах, где нет навыка противостояния организованной преступности, первым шагом может стать сочетание реформы законодательной практики и системы профессиональной подготовки специалистов. Однако такие реформы не будут эффективными до тех пор, пока экономика не обретет устойчивость и конкурентоспособность. Такое государство должно предпринять также прямые попытки борьбы с извлечением сверхприбылей, получаемых теневыми дельцами в рамках законного бизнеса.

Одним из решений может быть продвижение на рынок хорошо организованных легальных компаний, которые при определенной поддержке со стороны государства, в частности правоохранительных органов, смогут конкурировать с мафиозными предприятиями. Например, решениями ряда судов было рекомендовано пригласить крупные транснациональные фирмы, специализирующиеся на переработке отходов, в качестве заказчика на вывоз мусора из Нью-Йорка. Это решение подорвало позиции криминальных структур и способствовало снижению стоимости работ по вывозу мусора для коммерческих фирм, не обслуживаемых Санитарным департаментом. Прокуроры штата установили, что стоимость работ, оцененная в 1995 г. в 1,5 млрд долл., была завышена по крайней мере на 400 млн долл. В последние годы стоимость вывоза мусора для большинства предприятий бизнеса снизилась примерно на 30–40%<sup>15</sup>.

Широкие связи той или иной страны с международным рынком могут как ограничивать возможности криминального бизнеса, так и способствовать его размаху. С одной стороны, открытая торговля и инвестиционный режим облегчают контрабанду и выгодны преступникам, желающим вывезти свои капиталы за гра-

<sup>15</sup> Judge Backs Competitions in Trash-Hauling Industry//New York Times. 1994. February 28; The Garbage Wars: Cracking the Cartel//New York Times. 1995. July 30; Monitors Appointed for Trash Haulers//New York Times. 1995. December 23; Prices Plummet and Service Rises with Crackdown on Trash Cartel//New York Times. 1998. May 11.

ницу. Существование «финансового рая», где можно утаивать грязные деньги, снижает риск криминального бизнеса внутри страны, поскольку деньги могут быть в любой момент спрятаны за границей. С другой стороны, открытие границ облегчает приток иностранных инвестиций. Иностранные фирмы, не связанные с местными криминальными структурами и не представляющие международные преступные организации, могут составить конкуренцию нелегальному бизнесу. Конечно, инвестиции в страну, где царит коррупция, являются дорогостоящими и рискованными, и мало кто пойдет на такой риск, но если страна в принципе дает «зеленый свет» иностранным инвестициям, они, по крайней мере, становятся вероятными.

Одна из задач международных организаций и юридических представительств в развитых странах состоит в сборе информации о сомнительных транзакциях вкупе с уголовным преследованием лиц или организаций, базирующихся в развитых странах и занимающихся бизнесом в развивающихся странах. Например, можно сравнить средние цены на товары США, предназначенные для международной торговли, с теми средними ценами, по которым те же самые товары продаются в некоторые конкретные страны. Такие данные помогают зафиксировать случаи завышения и занижения отпускных цен, а это в свою очередь дает для властей основания для проведения специальных расследований (Pak and Zdanovicz, 1994; Paul, Pak, Zdanovicz and Curwen, 1994). Очевидно, что сами по себе расхождения в ценах не могут значить что-либо определенное, но подобные факты могут быть использованы в качестве отправной точки для проведения более тщательного расследования. Эти факты могут свидетельствовать о нарушениях законодательства США или какой-либо иной страны. Они могут также свидетельствовать об отмывании денег посредством продажи товаров по нереальным ценам. Кампания по сбору подобной информации должна включать в себя и анализ данных о торговле, полученных в других развитых странах, чтобы последние могли помочь развивающимся государствам бороться с нелегальным вывозом капитала, а также с таможенными и налоговыми нарушениями.

Контроль за международными преступными организациями – важное дело, однако основная мысль данной книги состоит в том, что попытки решить проблему коррупции только в уголовно-правовой плоскости явно недостаточно. Борьба с отмыванием денег и нелегальным предпринимательством требует международного со-

трудничества, но и эти усилия сами по себе не решат всех проблем коррупции, если стимулы для нее порождаются не собственно нелегальным бизнесом, а преимуществами тех лиц и групп, которые держат государство под своим контролем.

### **Новые международные институты**

Если усилия на международной арене способны приносить плоды, то возникает необходимость в создании новых международных институтов для их реализации. Реформы в отдельных странах, как, например, взятие на себя антикоррупционных обязательств при заключении крупных контрактов с государственными структурами, требуют внешнего арбитра для разрешения возникающих споров. Так что идея создания международного трибунала заслуживает самого тщательного обсуждения. При создании международного форума для разрешения споров могут возникнуть трудности, связанные с выработкой необходимой методики доказательства и принятия решений. Впрочем, в международной правовой практике уже действуют некоторые институты, которые могут подсказать идеи на будущее.

Например, существует группа Всемирного банка – Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (ICSID), разрешающий споры по контрактам в случаях, если стороны избирают ее своим арбитром (Shinata and Patta, 1994). Центр не является формальным судом, и обращение к нему основано на предварительном согласии сторон, но он часто решает споры, которые косвенным образом связаны с коррупцией. Процедура рассмотрения дел в этом центре сложна, механизму расследований не хватает законченности, и поэтому рассмотрение дел часто оказывается формальным. Тем не менее в последние годы эти проблемы утратили былую остроту (Reisman, 1992: 46–106). Однако центр, не имея соответствующих правовых полномочий, не занимается спорами, связанными с заключением контрактов между государственным ведомством и частным предприятием. Кроме того, процедуры рассмотрения растягиваются на длительные сроки и требуют больших затрат, так что центр просто не в состоянии рассмотреть большое количество дел. Прежде чем такого рода центр сможет стать постоянным органом и важным элементом глобальной антикоррупционной кампании, потребуются серьезные преобразования в его структуре.

В 1993 г. Всемирный банк учредил независимую Инспекционную комиссию, которая представляет собой другой механизм разрешения международных конфликтов, отличный от Международ-

ного центра по урегулированию инвестиционных споров, который предназначен только для разрешения споров юридических лиц по заключенным ими контрактам. Инспекционная комиссия рассматривает жалобы частных лиц или групп из стран-заемщиков, т.е. тех слоев населения, чьи интересы каким-либо образом были ущемлены или могут быть ущемлены в результате неспособности Всемирного банка выполнять свои обязанности или проводить свою политику (Bradlow, 1996; Bradlow and Schlemmer-Schulte, 1994). Из этого следует, что жалобы могут включать в себя вопросы внутренней коррупции, связанные с выполнением проектов Всемирного банка. Например, комиссия рассматривает ситуации нарушения Всемирным банком последовательности необходимых процедур при предоставлении займов, что может свидетельствовать о невнимании самого Банка к случаям коррупции. На самом деле, коррупционная подоплека, возможно, присутствовала и в ряде уголовных дел, возбужденных по иным основаниям.

К сожалению, эта комиссия является довольно слабым инструментом. Она не имеет права начинать расследование без одобрения Совета директоров Банка, и даже при обнаружении определенных нарушений в деятельности Банка ее выводы, носящие лишь рекомендательный характер, направляются в Совет директоров, который и принимает окончательное решение. Результаты, которые обнаружила комиссия при расследовании, не подлежат обнародованию. Из десяти запросов, поступивших в комиссию в сентябре 1997 г., два были отклонены немедленно, а три не рекомендованы к расследованию. Из оставшихся пяти Совет директоров полностью отклонил рекомендации комиссии только в одном случае (World Bank, 1997b). Изъяны в деятельности комиссии были наглядно продемонстрированы в связи со скандалом вокруг плотины Ясирета, построенной на границе между Аргентиной и Парагваем. Вице-президент Банка заявил, что доклад Комиссии якобы полностью оправдал действия Банка, однако, когда отчет просочился в прессу, выяснилось, что в нем содержалась резкая критика Банка<sup>15</sup>. Следовательно, этот механизм, прежде чем стать серьезным инструментом создающегося режима контроля, должен быть усилен, хотя даже в настоящий момент Комиссия позволяет пролить свет на некоторые тревожные аспекты кредитной политики Всемирного банка.

<sup>15</sup> Yacyreta Report Implies WB Panel Downgrade//Financial Times Business Report. 1998. January 1; Row Brews Over Bank Role in Dam Project//Financial Times. 1998. May 4; World Bank Issues Apology//Financial Times. 1998. May 12.



Опыт работы комиссии с жалобами групп частных лиц и некоммерческих организаций оказался полезным. Это первая международная организация, от которой частные лица, не связанные контрактами с той или иной международной организацией, могут потребовать отчета о своей деятельности (Bissel, 1997; Bradlow and Schlemmer-Schulte, 1994: 402). Проанализировав действия комиссии в связи со скандалом вокруг плотины Арун-III в Непале, Дэниел Брэдли (Bradlow, 1996) приходит к выводу, что комиссия способна защитить интересы частных лиц, ущемленные проектами Всемирного банка, однако он выражает сожаление по поводу двусмысленности отношений между комиссией, менеджментом Всемирного банка и Советом директоров. Ключевым при создании новой организации для разрешения конфликтов является требование, чтобы соответствующая комиссия была финансово независима от Банка и чтобы ее деятельность была полностью прозрачной для внешних наблюдателей.

Существуют также международные трибуналы по защите прав человека, по трудовому законодательству, по атомной энергетике, которые также можно использовать в качестве моделей будущих институтов (Barrott-Brown, 1991: 548–563). Неправительственные организации могут обращаться туда с жалобами и предъявлять собственные факты и улики. В каждом из существующих на сегодняшний день институте есть свои проблемы, и ни один из них нельзя считать идеальной моделью для решения вопросов, связанных с коррупционной деятельностью. Тем не менее они доказывают, что неправительственные организации могут конструктивно участвовать в международной надзорной деятельности.

Другим вариантом является создание международного форума для рассмотрения дел о коррупции в ходе приватизации и при заключении контрактов. К делам, возбужденным по жалобам обиженных претендентов или обманутых кредиторов, можно было бы привлекать правительства с требованием предоставления ими ясной информации об их деятельности. Для выяснения проблем не обязательно иметь документированные свидетельства о взятках. Главным при рассмотрении такого рода дел может стать выяснение условий сделки. Если параметры данного контракта сильно расходятся с параметрами контракта, заключенного при соблюдении честной процедуры, суд может потребовать его расторжения и проведения нового конкурса. Одна из трудностей такого подхода заключается в том, что новый конкурс вовсе не обязательно станет более про-

зрачной и честной «переигровкой» старого конкурса. Все участники получают в свое распоряжение важную информацию о результатах прошлого конкурса, которая повлияет на их поведение в ходе «переигровки». Так что аналитикам, изучающим практику проведения тендеров, следует тщательно рассмотреть стратегические аспекты этой инициативы, чтобы она не привела к созданию еще более бесчестной системы.

Еще одной серьезной проблемой международных трибуналов является обеспечение выполнения их решений. Одним из рычагов давления в данном случае может стать Всемирная торговая организация (ВТО). Достоинства санкций ВТО заключаются в том, что они накладываются не самой ВТО, а торговыми партнерами «наказываемой» страны. ВТО регулирует отношения на уровне государств, а не отдельных предпринимателей. Из этого следует, что взяточничество на международном уровне может контролироваться не *самой* ВТО, а *по каналам* ВТО (Nichols, 1997a: 361–364). Конечно, подобный аспект может обескуражить инвесторов и затормозить развитие частного рынка. Но, во-первых, это, возможно, не так уж и плохо: если проблемы коррупции внутри государства непреодолимы, то лучше притормозить там приватизационный процесс, поскольку государственные предприятия легче контролировать, чем частные. Да и целью коррумпированных правителей будут скорее грандиозные государственные проекты, с которых они могут получить изрядный куш, а не экономическое развитие страны. Во-вторых, международное сообщество может возместить судебные издержки в тех случаях, когда развивающиеся страны сумеют выиграть возбужденные ими дела. В-третьих, что предусмотрено соответствующими положениями ВТО, некоторым странам можно разрешить добровольное участие с ограниченной юрисдикцией – тогда, когда страна готова выполнять условия ВТО или взять на себя антикоррупционные обязательства в обмен на помощь и техническое содействие Всемирного банка и ПРООН. Предложения о создании международных механизмов для разрешения конфликтов являются частным случаем основополагающего принципа, согласно которому один из путей борьбы с коррупцией – возможность для потерпевшего обратиться за помощью в международные инстанции.

Международное деловое сообщество начинает осознавать, какой урон наносит коррупция глобальной инвестиционной среде. Если осознание этого факта произойдет в полной мере, станет возмож-

ным еще один подход. Вероятно, представители международного бизнеса сами способны обеспечить средства и техническую поддержку тем странам, которые заинтересованы в реформах. Такой подход уже сейчас используется на уровне профессиональных ассоциаций, таких, например, как Американская ассоциация адвокатов, однако организации помощи могут изыскивать возможности и для осуществления совместных проектов.

### **Выводы: причуды политики и политика реформ**

Нынешний интерес к проблеме коррупции отнюдь не нов. На протяжении последних двух веков в обществе не раз возникали реформистские поползновения, которые иногда приводили к реальным результатам. Тем не менее сегодняшняя вспышка интереса к реформам является частью более широкой тенденции. Специалисты по экономическому развитию начинают понимать, что традиционная макроэкономическая политика и объемные инфраструктурные проекты не только оказываются недостаточными, но и в ряде случаев имеют эффект бумеранга. Если политическая структура государства и его бюрократические институты слабо развиты, а рынок несовершенен, то проекты экономической помощи не смогут дать никаких результатов.

Международные организации, специализирующиеся на оказании экономической помощи и предоставлении кредитов, предприняли первые шаги на пути к реформам. Тема коррупции уже перестала быть табу. Некоторые проекты Всемирного банка в связи с обнаружившимися фактами коррупции были без лишнего шума прикрыты. МВФ требует от стран, желающих получить кредиты, согласия на проведение реформ системы государственного управления, включающих в себя и меры по предотвращению коррупции. Конечно, остаются сомнения в том, насколько серьезны эти обещания. Глубокое расследование такого рода фактов неминуемо вызовет серьезные трения со многими странами-заемщиками и странами-кредиторами, где компании готовы платить взятки за получение контрактов в связи с проектами помощи развивающимся странам. Собственные сложности, с которыми столкнулся Всемирный банк, отражены в изданном им документе «Помощь странам в борьбе с коррупцией» (1997а). В нем не упомянута конкретно ни одна из стран, за исключением кратких сведений о тех трех, которые, по-видимому, встали на путь реформ. Это объясняется нежеланием начинать «охоту на ведьм». Ситуация не изменится, пока страны сами не осознают существующие проблемы и не справятся с ними, так как слишком часто антикор-

рупционные кампании были продиктованы стремлением властей пре-державших дискредитировать своих политических оппонентов.

Более того, Всемирный банк не должен создавать шаблоны, основанные на «идеальной практике», которую можно было бы применить во всех странах. Различные культурно-исторические корни, как и текущие социально-экономические условия, влияют и на особенности коррупционных процессов, и на способы борьбы с коррупцией. И все же в данной книге показывается, что из понимания экономических стимулов можно извлечь и много общих уроков. Их нельзя рассматривать как универсальную модель для всех без разбору, но можно с вдумчивой осторожностью учесть применительно к индивидуальным особенностям той или иной страны. Недавние предложения Всемирного банка отражают сходные взгляды. Вопрос лишь в том, означает ли это, что Банк принял твердое решение придерживаться энергичной политики или лишь желает смягчить подобного рода символическими обещаниями жесткую критику в свой адрес.

Аналогичные сомнения возникают и тогда, когда мы переходим к глобальным международным или региональным соглашениям. Конвенция Организации американских государств и договор ОЭСР – прекрасное начало. Но оба соглашения должны сопровождаться созданием органов надзора за выполнением и соблюдением договоренностей, что даст новый стимул пострадавшим от коррупции для предъявления жалоб. В противном случае эти международные документы будут лишь прекраснодушными заявлениями – и не более того.

## 11. Внутриполитические предпосылки реформ

Не следует недооценивать идейные и моральные стимулы реформы. Случается, что харизматический лидер, твердый в своих убеждениях, просто-напросто навязывает обществу необходимые перемены. И сильные лидеры действительно могут вдохнуть в народ жажду глубоких преобразований, чего никогда не удалось бы личностям меньшего масштаба<sup>1</sup>. Но, вообще говоря, сильный лидер – необходимое, но недостаточное условие политического обновления. Про-

<sup>1</sup> О важности морального лидерства в истории Соединенных Штатов в период «прогрессивистской» кампании и кампании против раздачи должностей правящей партией (1870–1933) см. Anechiarico and Jacobs, 1996: 19–21; Maranto and Schultz, 1991: 44–50; Sproat, 1982 and White, 1958. Обсуждение необходимости политической инициативы сверху как предпосылки адми-

ше всего следовать по уже проторенному пути, тем более что все, кто заинтересован в сохранении status quo, станут яростно сопротивляться любым реформам. Инерция берет свое: раз сделанный выбор предопределяет направление будущего движения, и все течет по старому руслу. Однако, хотя укоренившиеся привычки и накладывают известные ограничения, они редко бывают непреодолимыми. Все дело в том, чтобы найти структурные факторы (помимо харизматического лидерства), создающие благоприятные условия для реформ.

Сегодня, располагая обширным опытом реформ практически в мировом масштабе, мы можем позволить себе высказать ряд хорошо обоснованных гипотез. В данной главе мы исходим из предположения, что развивающимся странам и странам с переходной экономикой могут пригодиться исторические уроки, почерпнутые из опыта развитых стран, равно как и из сравнительно недавнего прошлого других развивающихся стран. При этом, конечно, следует учитывать местные особенности, но основные политические и экономические предпосылки реформ, по-видимому, носят универсальный характер.

Имеются две основные модели реформы: первая основана на применении властных полномочий, вторая – на договорной модели общественного консенсуса. Тех, кому реформа невыгодна, можно победить на выборах или обезвредить в ходе политической борьбы, либо можно получить их согласие на перемены, подключив их к процессу реформ или компенсировав им потери (Grindle and Thomas, 1991: 134). Например, в Великобритании 80-х годов правительство Маргарет Тэтчер в ходе административной реформы сознательно шло на конфликт с оппонентами, а в Австралии премьер-министр Роберт Хоук пытался достичь консенсуса (Zifcak, 1994: 158). Ключевой момент стратегии реформаторов – это решение, кого принять в коалицию, а кого – насильно принудить к реформе со всеми ее издержками. Откупаться ли от коррумпированных чиновников, частных лиц и компаний или закрыть им доступ в реформированную систему? И как построить такую коалицию, которая не подрывала бы саму реформу?

Начну с проблемы образования политической коалиции. Сначала господствующая политическая группировка, исходя из своих

административной реформы см. в Das-Gupta and Mookherjee, 1998: 302. Авторы приводят пример Уругвая, где сопротивление государственных чиновников реформе было сломлено только благодаря политической воле главы государства.

интересов, принимает решение провести реформу. Такое решение часто бывает результатом давления заинтересованных влиятельных общественных групп. В демократических странах процесс реформ нередко подстегивают общественные движения, но даже диктатура может столкнуться с необходимостью борьбы с коррупцией. Решающий выбор иногда делается под влиянием скандала или экономического кризиса. Такие кризисные события не всегда приводят к конструктивным переменам и сами по себе дорого обходятся обществу, но они могут расчистить путь для формирования коалиции реформ.

Не всегда реформы удается закрепить законодательно. Иногда процесс реформирования захлебывается, если исчезают стимулировавшие его политические условия. Иногда, напротив, процесс идет, невзирая на резкую смену вектора политической жизни. В заключительной части я попытаюсь изложить условия, необходимые для того, чтобы начатые реформы не останавливались. Порой, однако, бывает, что процесс реформ становится настолько привычным, что окостеневает. В этом случае задача реформистских сил – подтолкнуть общество к переменам, используя остатки потенциала старой системы. И опять-таки исторический опыт предлагает немало полезных примеров.

### **Политическая структура и реформа**

На практике реформа не состоится, если ее не поддержат влиятельные группы и лица как внутри правительства, так и вне его. В демократических странах они образуют политическую коалицию, выступающую за перемены. В авторитарных режимах лидера может побудить к реформам сильное давление со стороны армии или определенных групп внутри частного сектора. Насквозь коррумпированное государство балансирует на грани иностранной интервенции и гражданской войны. Вспомните, как быстро свергли президента Заира Мобуту Сесе Секо, как только на горизонте возникла альтернатива его режиму. Но при этом образуется порочный круг. Угроза потери власти подстегивает коррупцию, так как высшие государственные чиновники пытаются обеспечить себя на случай утраты всех своих постов. Коррумпированные лидеры могут счесть реформу слишком рискованной, если она пробуждает оппозиционные силы, враждебные существующему режиму. Таким образом, для успеха реформ иногда нужно откупиться от потенциальных противников. Кроме того, реформаторам необходимо позаботиться о последовательности своих шагов. Если процесс недостаточно хорошо спла-

нирован, то те, кто извлек свою выгоду на начальной стадии реформ, могут затем стать противниками более широких преобразований.

**Демократия и реформы.** Как мы уже видели, выборная политическая система вполне совместима с коррупцией. Однако коррумпированные демократические правительства иногда оказываются в состоянии провести реформы. В XIX в. Соединенные Штаты и Великобритания реформировали систему найма на государственную службу и заключения контрактов на государственные подряды. Такие же реформы на муниципальном уровне прошли во многих американских городах. Некоторые демократические режимы в Латинской Америке также прошли через полосу реформ. При определенных (но не всех) условиях демократические институты могут стимулировать реформу.

*Избирательная система и реформы в Латинской Америке.* Хорошим отправным пунктом для наших рассуждений может послужить исследование Барбары Геддес об административной реформе в латиноамериканских демократиях (1991, 1994). Предположим, что политические деятели и партии хотят остаться у власти. В таком случае они сталкиваются с тем, что Геддес называет «дилеммой политика», когда страна в целом выиграла бы, отменив практику раздачи должностей по знакомству, но отдельным политикам и политическим партиям нет смысла в одиночку переходить к системе распределения постов по заслугам. Любой, кто это сделает, уступит свои голоса оппозиции, не получив взамен никаких политических выгод. Затем Геддес рассматривает ситуацию, когда общественная польза реформ осознается избирателями. В таком случае курс на реформы может принести политическую поддержку, которая компенсирует потери от уменьшения числа распределяемых по знакомству постов. Очевидно, такой курс скорее станет поддерживать партия меньшинства, имеющая мало надежды участвовать в формировании будущего правительства, чем правящая партия большинства. Меньшинство отстранено от процесса раздачи портфелей и поэтому ничего не теряет, ратуя за реформу. В результате может возникнуть парадоксальная ситуация. Если политика реформ той или иной партии достаточно популярна, чтобы привести ее к победе на следующих выборах, то это может охладить ее реформистский пыл. Придя к власти, такая партия может нарушить свои предвыборные обязательства, следствием чего будет потеря доверия избирателей, так что в дальнейшем подобные обещания обесценятся.

Исследование Геддес посвящено реформе системы государственного управления, но многое из ее рассуждений применимо и к другим аспектам широкой стратегии антикоррупционных реформ. Например, реорганизация системы государственных подрядов и переход к большей прозрачности и открытости органов власти имеют много общего с реформой государственной службы. Власть имущие имеют свою выгоду от получения контрактов за взятки и от «подковерной» активности правительственных институтов, но при упрочении легитимности государственного сектора общество в целом окажется в выигрыше от реформ. Меры против коррупции нередко приходится оплачивать той политической группе, которая их предлагает, при этом она теряет больше, чем те, кто просто приспосабливается к переменам. Если общественный протест против злоупотреблений ослабевает или выдыхается, инициаторы реформ неизбежно несут потери. Находящаяся у власти администрация, выступая за перемены, получает политическую поддержку, но именно ей-то и приходится нести самые большие издержки, связанные с потерей коррупционных доходов.

Геддес исходит из того, что политические деятели и партии в Латинской Америке понимают эту дилемму. Она рассматривает две ситуации, при которых возможны реформы. Первая – когда в стране доминирует одна партия, но неэффективность правительства, порожденная коррупцией и покровительством «своим», угрожает ее положению у кормила власти. Тогда она, возможно, инициирует реформы, несмотря на всю их непривлекательность для правительственных чиновников. Выборы, даже если на них постоянно побеждает одна и та же партия, оказывают на правящую партию сдерживающее влияние. Вторая ситуация – когда в раздаче правительственных постов участвуют несколько партий, одинаково заинтересованных в реформах. В таком случае от них требуется способность сотрудничать в законодательном оформлении перемен. Колумбия, Уругвай и Венесуэла провели административные реформы именно в те периоды, когда доступ к раздаче должностей был равномерно распределен между партиями. В Колумбии дополнительным фактором, способствовавшим реформам, было партизанское движение, угрожавшее самому существованию демократии. Все активные участники политической жизни были заинтересованы в реформах, которые положили бы конец этой угрозе. Исследователи, изучавшие ход реформ в других регионах, отмечают сходные черты. Например, Новая Зеландия (в гораздо менее острой ситуации) в 80-е годы



столкнулась с экономическими трудностями, которые ослабили политическую оппозицию преобразованиям, что и позволило провести административную реформу. Причем реформа была начата одним правительством и завершена другим (Scott, 1996: 72).

Однако для успеха реформы недостаточно баланса политических сил. Существенным препятствием является персонализированный характер политики. Чем необходимее поддержка со стороны конкретных представителей политических кругов, тем труднее провести широкомасштабные реформы. По мнению Геддес, в Колумбии и Уругвае реформам способствовало голосование по закрытым спискам в рамках системы пропорционального представительства, так как оно ограничило внутрипартийные конфликты. При закрытом списке партия определяет порядковый номер кандидата в избирательном бюллетене, так что любой кандидат, чтобы преуспеть, должен вписываться в партийную иерархию, и партийная дисциплина в этом случае четко соблюдается. Порядок отбора кандидатов по открытым спискам определяют сами избиратели, которые не только выбирают партию, но и выражают свои предпочтения отдельным кандидатам. При такой системе политические деятели вынуждены конкурировать внутри одной партии. При выборах по открытым спискам особенно трудно отменить систему раздачи правительственных постов «своим», так как для избирателей и партийных активистов чрезвычайно важны личностные выгоды. Геддес отмечает, что две страны, так и не осуществившие административную реформу – Бразилия и Чили, – проводили выборы по открытым спискам. Правительственные коалиции в Чили, составленные из весьма разнородных элементов, были спаяны именно благодаря системе гарантированной раздачи постов.

Однако, сравнивая две системы пропорционального представительства – выборов по закрытым и открытым спискам, Геддес затрагивает только одну сторону вопроса. Голосование по закрытым спискам при пропорциональном представительстве является необходимым, но недостаточным условием реформы. Действительно, при такой системе голосования рядовые члены партии не пострадают от реформ, но они не состоятся, если партийные лидеры злоупотребляют своим положением, чтобы обогатиться самим или обогатить свою партию. Коррумпированное партийное руководство использует систему закрытых списков, чтобы контролировать членов партии, манипулируя их положением в списке. Даже если руководство не коррумпировано, оно может покрывать злоупотребления

менее высокопоставленных членов партии ради сохранения партийной репутации. В Германии, например, сильная партийная система защищала от разоблачений некоторых продажных политиков, ослабляя внешний контроль за политическими деятелями и вознаграждая тех, кто принимал жертвования в обмен на законодательные услуги по типу «ты – мне, я – тебе» (Seibel, 1997: 95).

Габриэлла Монтинола в своем исследовании ситуации в Чили дополняет анализ Геддес, особо выделяя проблему общественного контроля над правительством. С 1891 по 1924 гг. Чили была чрезвычайно коррумпированной страной, однако в настоящее время ее правительство отличается, по латиноамериканским стандартам, относительной честностью (Montinola, 1997), и частнопредпринимательский сектор не считает государство грабительским (Stone, Levy and Paredes, 1992). По мнению Монтинолы, снижению уровня коррупции в Чили содействовали глубокие сдвиги в политических структурах. В начале XX в. чилийская демократия была сложной, многомерной системой, порождавшей те неустойчивые коалиции, которые описывает Геддес. Теперь же в стране, пережившей пиночетовский режим, политические течения укладываются в единый право-левый спектр. В результате гражданам легче держать правительство под контролем, поскольку теперь любое правительство представляет особую позицию в политическом спектре, а не аморфную коалицию. Возросшая ответственность правительства, как считает Монтинола, ограничивает возможности коррупции и содействует реформам.

Анализируя попытки реформ в латиноамериканских странах, Геддес ограничивается разбором и сравнением разных видов пропорционального представительства. Естественно задаться вопросом: насколько система пропорционального представительства в целом благоприятнее для реформ, чем мажоритарная система? Однозначного ответа на этот вопрос не существует, можно только заметить, что мажоритарная избирательная система часто порождает двухпартийную систему, причем каждая партия сама по себе представляет своего рода широкую коалицию, что и обеспечивает почву для реформы. Партии сменяются у власти, так что в коалиционном правительстве нет нужды (Сох, 1997). Пропорциональное представительство, напротив, способствует многопартийности, поэтому возрастает вероятность, что партии будут чересчур мелкими, а коалиционные правительства – неустойчивыми. Мажоритарная система не обязательно более устойчива – сравните недавнюю нестабильность в Ин-

дии, где множество региональных партий избираются по мажоритарному принципу, со стабильностью коалиционных правительств в послевоенной Германии. Тем не менее в общем, по-видимому, мажоритарная система чаще приводит к созданию правительства, способного к долговременным и прочным реформам. Например, Новая Зеландия недавно перешла от почти чистого примера вестминстерской парламентской демократии к смешанной системе пропорционального представительства, и это породило опасения активных сторонников недавних реформ, что в результате страна получит коалицию или правительство меньшинства, неспособное к долгосрочным действиям – ведь ему пришлось бы идти на уступки ключевым членам коалиции с их узко понимаемыми интересами (Scott, 1996: 81).

Латиноамериканский опыт производит крайне удручающее впечатление. Геддес показывает, что коалиция в пользу реформ возможна, но она же демонстрирует их хрупкость. Определенные разновидности демократии не только затрудняют преобразования – даже, если реформа проведена, они не дают ей укорениться. Во всех примерах якобы успешного реформирования, рассмотренных Геддес, мнимый успех сменялся провалом и возвратом к прежним порядкам – подковерной раздаче теплых постов, коррупции и неэффективности. Уцелевшие реформы затрагивали интересы меньшинства бюрократов, а последующие правительства и вовсе сводили их на нет. Развиваются и укореняются только политически легко осуществимые перемены, удобные для бюрократии. Перемены, которые не обеспечивают распределения государственных постов по заслугам и честную систему продвижения по службе, едва ли даже можно назвать реформами. Так что даже если Геддес права, и выборы по закрытым спискам при пропорциональном представительстве действительно в большей степени способствуют проведению реформ, чем открытые выборы по мажоритарному принципу, возможно, смешанная избирательная система, ограничивающая число участвующих в выборах партий, была бы лучшим вариантом. Озабоченность в связи с переходом Новой Зеландии от мажоритарной системы к пропорциональному представительству, вероятно, не лишена оснований.

Кроме того, как признает сама Геддес, правящая партия, контролирующая исполнительную власть, тоже может решиться на реформы, если коррупция и неэффективность становятся для нее помехой. В Латинской Америке с ее множеством сильных президент-

ских режимов реформы иногда проводились законно избранными президентами. Недавнее исследование предпосылок широкой административной реформы в восьми странах Латинской Америки, Азии и Восточной Европы подводит к следующему заключению: чтобы сдвинуть с места реформы, прежде всего необходима политическая инициатива и единство действий со стороны исполнительной власти (Heredia and Schneider, 1998). В таком случае некоторые описанные далее факторы – кризисы и растущее недовольство властных элит – оказываются решающими причинами начала реформ именно в данный исторический момент.

Исследование Геддес позволяет сделать два основных вывода. Во-первых, «демократия» – слишком широкая категория, и ее неудобно использовать при анализе конкретных реформ. Успех или неуспех реформ определяется особенностями избирательной системы и, в частности, тем, насколько она побуждает политических деятелей считаться с общественным благом. Как замечает Геддес (Geddes, 1991: 187), «по иронии судьбы реформам, которые могли бы привести к эффективной и честной деятельности правительства, сопротивляются те самые представительные институты, которые провозглашают своей задачей защиту интересов избирателей». Исследование Монтинолы вызывает озабоченность способами распределения партийных позиций в политическом спектре. Эти два фактора, по-видимому, взаимосвязаны. Сам характер избирательной системы может предопределить, какого типа партии выживают на политической арене.

Во-вторых, реформы, инициированные в связи с благоприятными политическими условиями временного характера, скорее всего окажутся непрочными. Паритет политических интересов может привести к реформам, но необратимыми они станут только в том случае, если партийный паритет является неотъемлемой чертой системы. И опять-таки долговечность политических блоков может определяться особенностями избирательной системы. Судьба реформ зависит не только от политического размежевания в обществе, но и от того, как это размежевание отражается на структуре правительства. Чтобы иметь перспективу, реформы на первой стадии должны проводиться так, чтобы добавлять себе сторонников, которые постараются удержать ее первые достижения и будут развивать ее дальше. Обзор истории реформ в Соединенных Штатах и Великобритании поможет лучше осветить этот вопрос.

*Реформы в США и Великобритании в XIX веке.* Анализ реформ системы государственной службы в США и Великобритании дополняет выводы Геддес о Латинской Америке. Здесь возникают два вопроса: о причинах реформ и о средствах их осуществления.

Внимание, которое Геддес уделяет балансу политических сил, в данном случае вполне отвечает существу дела. В период реформ и в США, и в Великобритании действовала избирательная система по принципу «кто первый придет к финишу», что обычно приводило к сбалансированному противостоянию двух партий, попеременно стоявших у власти в стране. Ни одна политическая группировка не имела подавляющего преимущества при распределении должностей, и все они были одинаково заинтересованы в реформах. Британская парламентская система с ее строгой партийной дисциплиной не давала простора для фаворитизма. Хотя члены парламента представляли отдельные округа, их возможности оказывать протекцию в обмен на голоса избирателей были весьма ограничены. К тому же в XIX в. рост электората и ликвидация множества маленьких избирательных округов сократили выгоды от политического покровительства при получении государственных должностей (Parris, 1969: 70–71).

В Соединенных Штатах партийная дисциплина была слабее, и это затормозило реформу. Действительно, здесь она была проведена позднее, чем в Великобритании. Однако в США существовал избираемый независимо от законодателей президент, стоящий во главе исполнительной власти и имеющий возможность с общегосударственной точки зрения оценить урон, наносимый системой раздачи должностей «своим» эффективной работе администрации. Правда, президент Эндрю Джексон был сторонником этой системы и усиленно награждал своих приверженцев местами в администрации. Он считал, что система, при которой победившая на выборах партия раздает своим сторонникам награды в виде постов в правительстве, поможет борьбе с коррупцией путем привлечения в управленческий аппарат новых людей и избавления от чиновников, засидевшихся на своих должностях. Но получилось как раз наоборот. Коррупция возросла и стала серьезной проблемой. К концу XIX в. двухпартийная политическая коалиция, включавшая и президента Честера Артура, одобрила закон Пендлтона, который подвигнул федеральное правительство к созданию четкой системы найма на государственную службу (Maranto and Schultz, 1991: 50–55).

На примере этих двух стран видно, какие возникают трудности, когда одни избиратели стремятся сделать работу государственных

служб эффективной и честной, а другие просто хотят получить выгодную работу. Трудности эти двоякого типа. С одной стороны, распределение рабочих мест в государственном секторе может стать политически невыгодным, с другой – политической проблемой становится разрешение конфликта между теми, кто хочет получить работу, и теми, кто хочет, чтобы государственная машина работала исправно. Если в глазах избирателей решающее значение приобретает качество работы правительства, то государственные деятели – как законодатели, так и министры – не замедлят усомниться в политических выгодах системы раздачи должностей «своим».

И в Соединенных Штатах, и в Великобритании политические деятели не раз сетовали на то, сколько времени и сил отнимают у них просители должностей (Chester, 1981: 155–156; Johnson and Libecap, 1994; Maranto and Schultz, 1991; Parris, 1969: 50–79). Если число мест в государственном аппарате не возрастает или растет медленно, многие просители уходят ни с чем. Численность недовольных и их семей может намного превысить численность получивших работу. Даже получившие место соискатели иногда бывают недовольны, считая, что им могли бы дать работу и получше. Распределение должностей становится бременем, а не привилегией (Chester, 1981: 155–156; Parris, 1969: 71). Например, лидер республиканцев в Пенсильвании жаловался, что у него чересчур много друзей, так что у него возникли серьезные трудности при решении вопроса о том, кого из них рекомендовать на должность (Blair, 1989: 31). Ни в Соединенных Штатах, ни в Великобритании в период реформ не наблюдалось бурного роста доходов, так что вследствие скромного фонда заработной платы распределение должностей становилось политически убыточным занятием. Иначе получилось в Венесуэле. Там огромный приток нефтяных денег подорвал попытки реформы, поскольку государство устроило форменную оргию раздачи постов (Geddes, 1994). В других странах этактистская политика приводила к росту рабочих мест в государственном секторе. Чем шире государственный сектор, тем ниже политические затраты системы раздачи должностей, зато возрастают ее экономические издержки.

В Америке и Англии сторонники реформ получили мощную поддержку деловых кругов, стремившихся к улучшению работы правительственных служб. В XIX в. предприниматели были заинтересованы в почтовой службе, оперативно доставляющей корреспонденцию, и в быстром прохождении их товаров через таможенную. Хотя они были готовы «отблагодарить» отдельных таможенников за ус-

корение законной процедуры, но при всем том предпочитали систему, способную устранить эти поборы (Johnson and Libecap, 1994). В Соединенных Штатах бизнес в общем поддержал муниципальную реформу (Stave, 1972). Бизнесмены могут терпимо относиться к коррупции, пока она не заходит слишком далеко, но начинают протестовать, если уровень взяточничества резко взлетает, как это, по-видимому, произошло в городах Америки в конце XIX в. Один автор заявляет, что толчком для муниципальной реформы в США послужило то обстоятельство, что взятки вместо 10% стали составлять 30% стоимости контрактов и прибылей от сделок (Calvert, 1972). Такие же претензии предъявляет сегодня бизнес в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Например, в Бразилии падение президента Кольора было ускорено якобы негласно принятым им решением повысить «комиссионные» в среднем с 15% стоимости сделки (как было при прежнем режиме) до 40% (Fleisher, 1997: 302; Manzetti and Blake, 1996: 676).

В Соединенных Штатах еще одним стимулом к реформе стала сама федеральная система государственного управления. Федеральные политики поддерживали реформу, потому что практика раздачи постов становилась все более подконтрольной партийному руководству штатов и городов, чьи интересы не всегда совпадали с интересами федеральных политиков (Johnson and Libecap, 1994: 97). В результате, с одной стороны, распределение вакансий, которыми располагали члены Конгресса, стало весьма обременительным, а с другой, назначения на правительственные должности в их собственных округах попали под контроль местных политиков и пользы от них стало мало<sup>2</sup>. Федерализм способствовал государственной реформе, потому что для федеральных политиков она стала способом ограничить влияние конкурентов на других уровнях властной иерархии.

Короче говоря, издержки системы фаворитизма и взяточничества при раздаче должностей и контрактов могут в глазах политических лидеров перевесить выгоды этой системы. При демократическом режиме не обязательно, чтобы реформу поддерживало все население; она состоится, если достаточно большая часть избирателей, взвесив все плюсы и минусы, сочтет ее в конечном счете полезной. У реформы больше шансов на успех в стране, где избирательная система ограничивает возможности политических деятелей

<sup>2</sup> Например, в Пенсильвании распределением постов в федеральной администрации распоряжался лидер местной организации республиканцев, а не представители штата в Конгрессе (Blair, 1989: 81).

наживаться на раздаче должностей и где политическая система исключает монополию на власть одной какой-либо политической силы. В частности, в системе пропорционального представительства голосование по закрытым спискам при прочих равных условиях предпочтительнее, чем по открытым. Мажоритарная система, порождающая две сильные партии, – хорошая основа для реформы, если она способна создать устойчивое правительство. Простая одномерная шкала политических предпочтений способствует реформе, потому что она облегчает гражданский контроль над правительством. Однако в XIX в. Соединенные Штаты провели реформу, несмотря на относительную слабость партий. Значительную роль тут сыграл президент, избираемый независимо от законодателей и подверженный сильному давлению электората, но объяснение будет неполным, если не учитывать того, насколько важной для избирателей и деловых кругов стала компетентная работа государственных органов.

**Автократические реформы.** Автократия и однопартийная система дают большой простор для коррупции, но и в таких системах иногда появляются реформаторы, стоящие во главе государства. Хотя такие страны вызывают у сторонних наблюдателей меньше симпатий, чем демократические, все же нет ничего невозможного в том, что главы таких государств искренне ставят своей целью обуздание коррупции и более равномерное распределение благ, которые обеспечивают экономический рост. Даже законченный клептократ, оказавшись во главе государства, захочет пресечь казнокрадство подчиненных. Таким образом, некоторые стратегические концепции реформы могут понадобиться и автократическим режимам.

Прежде всего это касается реформ, стимулирующих рост поступлений в государственный бюджет посредством ограничения коррупции среди чиновников низшего звена, – эти реформы, как правило, находят сторонников среди государственных чиновников высшего ранга. Налоговые и таможенные реформы на Филиппинах (Klitgaard, 1988) и в Индонезии были проведены автократическими правителями Фердинандом Маркосом и Сухарто. Сухарто заключил контракт со швейцарской компанией, которой поручил руководство индонезийской таможенной службой, устранив таким образом, по крайней мере на время, коррумпированных местных чиновников<sup>3</sup>. В прошлом Всемирный банк предоставил Заиру кредит

<sup>3</sup> Das-Gupta and Mookherjee (1988: 425) и Генеральное соглашение по тарифам и торговле (1991, 1995). Сейчас таможенный контроль снова перешел в



на реформирование налоговой и таможенной служб, но реформа не удалась (Dia 1993). В Мексике администрация президента Салинаса провела коренную реформу налоговой системы при сильной поддержке самого президента (Das-Gupta and Mookherjee, 1988: 331)<sup>4</sup>.

Но будет ли способствовать росту экономики более эффективная система сбора налогов и иных бюджетных поступлений, если ее внедряет руководитель, чья деятельность практически не подотчетна обществу? Военный режим, например, просто потратит дополнительные доходы бюджета на закупки вооружения. Автократы часто предпочитают дорогостоящие капитальные проекты, являющиеся богатым источником «откатов». Показателен пример Заира. Все попытки упорядочить работу налоговых служб в стране не увенчались успехом, так как правительство выделяло большие суммы на проекты, бесполезные для экономического развития. Так, в 1990 и 1991 гг. было запланировано экономически убыточное увеличение числа электростанций; большие средства из бюджета были истрачены на проведение саммита франкоговорящих стран и национальных праздников. Более того, чиновники Всемирного банка были озабочены возможностью «крупных утечек неучтенных внебюджетных средств», то есть, попросту говоря, воровством. Проект Всемирного банка не смог изменить существующую систему покупки незаконных налоговых льгот и освобождения от уплаты пошлин. Попытки (вначале успешные) покончить с этой системой вскоре захлебнулись, а все компьютерные базы данных были уничтожены. Не удалось создать и профессиональные кадры для налоговой службы. Наоборот, в связи с реализацией этого проекта у коррупционеров появились новые возможности для наживы, и в конце концов программа помощи была прекращена (Dia, 1993).

Иногда столь же парадоксальной оказывается и реформа системы государственных заказов. Чиновники низшего звена продают информацию о предстоящих тендерах, о процессе подачи заявок и за взятки обеспечивают своим протеже победу. Любой руководитель будет стараться искоренить все эти незаконные поборы в низшем звене, за исключением, разумеется, тех случаев коррупции,

руки самих индонезийцев, что вызывает у сторонних наблюдателей не только оптимизм, но и озабоченность. «Importers Adjust to Return to Indonesia Customs Office»//Financial Times. 1997. April 11.

<sup>4</sup> Хотя Мексика формально является конституционной демократией, но до последнего времени ее часто относили к странам с авторитарным режимом из-за монопольного положения правящей Институционно-Революционной партии и широчайших полномочий исполнительной власти.

когда за взятки можно купить сговорчивость своих непосредственных подчиненных. В клептократии, однако, сокращение коррупции в нижнем звене просто приводит к ее разрастанию на более высоких уровнях властной иерархии. Выгоды от реформы для страны в целом могут оказаться меньше ожидаемых, если реформа сводится к борьбе с коррупцией среди мелкого чиновничества. Одним из следствий такой коррупции является стремление клептократа препятствовать разрастанию бюрократического аппарата. Если же снять этот ограничитель, то правителю-клептократу уже ничто не помешает утолять свои непомерные аппетиты, используя для этого любую возможность (Coolidge and Rose-Ackerman, 1997).

Короче говоря, реформы, направленные на более эффективное функционирование клептократического государства, окажутся невыгодными рядовым гражданам, если те просто позволят руководству страны добиваться еще больших «откатов» от коррумпированных чиновников низшего звена. Стремящийся увеличить свои барыши правитель-клептократ постарается добиться максимальной производительности и монопольных прибылей в находящемся под его контролем государственном секторе, но во всех прочих случаях он будет стараться увеличить свои доходы, создавая препоны для экономического развития и навязывая обществу дорогостоящие и бесполезные проекты.

Правда, иногда автократический лидер искренне пытается провести полноценную реформу, чтобы легитимизировать и упрочить свою власть. Сразу же вспоминается Пруссия XIX в. (Raadschelders and Rutgers, 1996: 76), но список таких «автократов» достаточно длинный: он включает Варгаса в Бразилии (Geddes, 1994), Фухимори в Перу, Ли в Сингапуре (Das-Gupta and Mookherjee, 1988: 356–381), Мусевени в Уганде (Coolidge and Rose-Ackerman, 1997) и множество других в восточно-азиатском регионе (Campos and Root, 1996). Многие из этих реформаторов формально были избраны на свои посты, но их реальная власть была куда больше, чем у любого лидера, избранного в условиях подлинной политической конкуренции, и они нередко без особого пиетета относились к правам человека. Тем не менее их приверженность идее очищения государственных структур от коррупции несомненна и не была только позой для прикрытия своекорыстного поведения. Для них главное – обеспечить эффективное функционирование государственной машины, а не заставить коррумпированных чиновников низшего звена «делиться».

Однако кампании против коррупции нередко преследуют политические цели и тем самым тормозят процесс перехода от номинально демократических структур к подлинно плюралистической политической системе. Иногда они используются для шантажа сторонников, чтобы не лишиться их поддержки, или противников, чтобы дискредитировать их и заставить замолчать. В Мексике, например, по утверждению одного аналитика местной политической жизни, угроза судебного расследования неоднократно использовалась для того, чтобы предотвратить бегство функционеров правящей партии в стан оппонентов. Под надзором оставались и те, кто уходил из политики в частный бизнес: чтобы они не начинали задавать властям каверзные вопросы, для них всегда было наготове уголовное дело «о неустановленных источниках обогащения» (Cothran, 1994: 144). В Италии компрометирующая информация о коллегах является важным инструментом политического влияния. По этому поводу авторы одного исследования замечают: «шантаж незримо цементирует политическое сообщество, связывая между собой политических деятелей, обреченных на долгое сосуществование» (della Porta and Vannucci, 1997b: 14). Антикоррупционное законодательство на самом деле не может стать препятствием для коррупции, оно препятствует расколу правящей группировки и появлению сильной оппозиции.

Знамя борьбы с коррупцией используется как прикрытие для репрессий, и данное обстоятельство внушает особенную тревогу по поводу реформ автократических режимов, лишенных эффективного гражданского контроля. В обществе с глубоко укоренившимися традициями взяточничества и погони за личным обогащением антикоррупционные законы могут быть реально использованы против отдельных оппозиционеров, притом что руководителям высшего ранга никто не осмелится бросить обвинение. Если автократ не проводит преобразований в целях сделать общество более открытым и менее нетерпимым к критике и оппозиции, его режим может настолько окостенеть, что в конце концов погибнет. Уповать же только на популярность и честность одного вождя – слишком рискованная стратегия в долгосрочном плане.

### **Скандалы и кризисы как катализаторы реформы**

Многие политические системы побудила к реформам кампания скандальных разоблачений в коррупции, поднятая оппозиционной прессой. Другим стимулом может оказаться экономический кризис, если вина за него возложена на неверную политику правитель-

ства. Серьезный кризис нередко убеждает даже сторонников существующего режима в необходимости реформ. Например, в США убийство президента Джеймса Гарфилда, совершенное неудачливым претендентом на государственный пост, высветило пороки системы раздачи должностей правящей партией и способствовало реформе государственной службы. Во многих странах попытки реформ были предприняты под влиянием финансовых кризисов и гиперинфляции<sup>5</sup>.

Скандалы и кризисы могут сделать коррупцию предметом общественного внимания, но сами по себе они не могут направить реформу в конструктивное русло. В этом – главная проблема реформы. Когда общество под влиянием кризиса требует реформы, ее творцы вынуждены действовать наспех, часто без всякого плана и экспертной поддержки. Напротив, в периоды спокойствия и стабильности, когда реформу можно было бы тщательно подготовить и провести как следует, общество не поддерживает реформаторов (Berensztein, 1998). Ответом на кризис должна быть полноценная реформа, иначе реакция будет хаотической и деструктивной (Corrales, 1997–98). Когда разражается скандал, прессу часто обвиняют в том, что она сосредотачивается в основном на личностях и игнорирует те общие условия, которые и создали питательную почву для коррупции (Garment, 1991). Эти претензии справедливы, но они не помогут правительству выйти из положения. Реформаторы должны ответить на скандал чем-то большим, чем наказание виновных. Требуется изменить те свойства системы, которые и порождают коррупционные стимулы. Между тем кампания против коррупции зачастую становится попросту охотой на ведьм и вырождается в травлю политических противников режима (Singh, 1997: 638). Скандалы – это возможность мобилизовать общество на поддержку институциональных изменений, которые сами по себе не особенно привлекательны для общественного мнения.

Разоблачения в прессе – это необходимое, но недостаточное условие для того, чтобы скандал сыграл роль катализатора реформы. Обвинения должны быть достаточно правдоподобны, и общество

<sup>5</sup> Это положение хорошо иллюстрирует пример Аргентины. Президент Менем получил возможность провести как политические, так и экономические реформы благодаря глубокому кризису, разразившемуся в 1989 г., в конце правления его предшественника Альфонсина. Чтобы справиться с кризисом, президенту были вручены обширные полномочия в сфере исполнительной власти, несмотря на то что конституционность этих полномочий остается под большим сомнением. (Saba and Manzetti, 1997: 361–362).

должно быть обеспокоено настолько, чтобы выразить негодование и боль (в прессе они могут и не найти отражения). Под напором растущего возмущения правительство может решиться расследовать обвинения и устранить лежащие в их основе злоупотребления. К сожалению, часто реакция властей имеет личностный характер, оборачиваясь укрывательством истинных виновников и поисками козлов отпущения. Тем не менее, коль скоро руководители страны отважились на коренную реформу, разумное использование скандала поможет им получить необходимую политическую поддержку преобразованиям, которые иначе были бы непопулярны из-за связанных с ними обременительных издержек.

Свободная пресса, организуя кампании протеста, оказывает давление на власти и тем самым помогает реформе. Так обычно происходило в Соединенных Штатах. Разумеется, это предполагает правительство, до известной степени ответственное перед своими гражданами (Miller, 1992). Например, в США скандалы вокруг нью-йоркской таможни и почтовой службы, раздутые в печати незадолго до убийства президента Гарфилда, создали обстановку, благоприятную для реформы. Реформе отнюдь не повредило, что новый президент Честер Артур сам был раньше начальником городской таможни Нью-Йорка. Ему неудобно было защищать существующие порядки (Josephson, 1938: 95–98, 313–322). Многие коррумпированные правительства в Латинской Америке были низвергнуты благодаря скандалам, инициированным прессой (Geddes and Ribeiro Neto, 1992; Manzetti and Blake, 1996).

В Бостоне муниципальная реформа 1949 г. была подготовлена атмосферой кризиса и скандала вокруг деятельности городского совета в 1947 г. (Marchione, 1976: 381–383). Лицензионная комиссия городского совета тянула с выдачей лицензии на водные такси, обслуживавшие движение от аэропорта к городскому вокзалу. Один из членов совета настаивал на скорейшей выдаче лицензии, чтобы пресечь ходившие по городу слухи о том, что проволочки вызваны надеждами на получение взяток – вот вам хороший пример неэффективности государственного сектора экономики, охваченной коррупцией. Другой член совета возражал ему, защищая отсрочку и обвиняя первого в том, что его рвение оплачено владельцами такси. При этом он заявил:

«Да, я беру деньги. А кто, черт побери, этого не знает? Только я, наверно, единственный, у кого хватит пороку сказать об этом вслух. И хотел бы я видеть того, кто не берет. Покажите

мне его, этого типа! Кому он, спрашивается, вешает лапшу на уши? Адвокату-то можно гонорары получать».

Этот инцидент получил широкую огласку в бостонской печати, и по его следам окружным прокурором было проведено расследование деятельности городского совета. Стоит особо отметить роль, которую сыграла в этой истории федеральная структура власти, при том что полномочия правоохранительных органов разного уровня частично пересекались. К прокурору стали стекаться заявления о вымогательствах, которым подвергались работники городского транспорта, о взятках за проведение праздников и народных гуляний, о поборах с владельцев автомобильных стоянок, а также о взятках, взимавшихся за ремонт тротуаров и прокладку подъездных аллей. Хотя все обвиняемые были в конце концов оправданы, скандал, инициировав гласное расследование, настроил общественное мнение в пользу перемен и в конечном счете способствовал реформе муниципального управления. Аппарат городского совета был сокращен, а в законодательство о выборах внесены изменения. Члены совета стали избираться на беспартийной основе, «чтобы в сферу их интересов входил весь город, а не немногочисленная группа ближайших друзей». Отныне отцы города должны были представлять интересы городского бизнеса в целом, а не узкого круга избранных (там же: 398).

Даже там, где власти контролируют прессу, печатные разоблачения коррупции могут стать предупредительным сигналом и источником поучительных уроков. Например, в Советском Союзе случаи коррупции были обычной темой газетных статей. Западные экономисты воспринимали их как доказательство косности и неэффективности плановой экономики. Для самих же советских чиновников эти разоблачения были частью очередной кампании очищения от коррупции, отнюдь не посягавшей на основы экономического строя<sup>6</sup>.

Экономический кризис, равно как и политический скандал, может привести большинство избирателей к пониманию необходимости реформы, несмотря на сопряженные с ней временные неудобства. Так, при высокой инфляции можно заручиться согласием влиятельных групп на реформы в экономической политике быстрее, чем в условиях стабильности цен (Drazen and Grilli, 1993). Это под-

<sup>6</sup> Анализ коррупции в системах советского образца и некоторые примеры разоблачительных статей о коррупции в советской печати см. в Montias and Rose-Ackerman (1981).

тверждено анализом экономики стран с необратимой внешней задолженностью. Подборка включала как страны с высокой инфляцией (в основном в Латинской Америке), так и с низкой (главным образом в зоне африканского франка). Исследование показало, что страны с более высоким уровнем инфляции лучше справляются с задачей сокращения дефицита в государственном секторе экономики. Более того, в этих странах именно чрезвычайно высокий уровень инфляции в прошлом обусловил ее последующее резкое снижение (Bruno and Easterly, 1996).

Сторонники экономических реформ иногда критически относятся к демократизации политических структур, боясь, что уступки популистским лозунгам могут затруднить реформы. Экономические кризисы, как и крупные скандалы, зачастую способствуют постановке на повестку дня вопросов о необходимости реформ. Дас-Гупта и Дилип Мукерджи (1998: 450) утверждают, что серьезный финансовый кризис может привести к реформам при создании нового правительства, избираемого в целях проведения необходимых преобразований. В качестве примеров авторы приводят Аргентину, Боливию, Колумбию и Перу в 80-х годах. Они считают, что Индия упустила шанс провести реформы в 1991 г., когда разразился кризис внешней торговли и были объявлены новые выборы. В Великобритании, Австралии и Новой Зеландии в 80-х годах реформы госаппарата стали результатом стагфляции 70-х годов (Scott, 1996; Zifcak, 1994: 7–8, 17–18, 138–139). В США экономические кризисы также не раз способствовали реформам. Так, в исследовании о демократических реформах в Висконсине в конце XIX в. указывается, что экономическая депрессия и финансовый кризис привели к тому, что разные слои населения (независимо от их социальной принадлежности) голосовали за реформы (Thelen, 1972: 200).

Конечно, многие экономические кризисы не связаны напрямую с уровнем коррумпированности, однако в странах, где государственная налоговая система и предпринимательство поражены коррупцией, экономический кризис может оказаться катализатором как в проведении антикоррупционной политики, так и в макроэкономических преобразованиях. На деле, если обычные закулисные махинации, связанные с коррупцией, кумовством и местничеством, не претерпели изменений, то макроэкономические реформы может постигнуть неудача. Например, исследование попыток административных реформ в Мексике и Аргентине показывает, что именно коррупция и неэффективность финансового и налогового ведомств

были той благодатной почвой, на которой разразился финансовый кризис 80-х годов. Недостатки налоговой системы в обеих странах усугублялись плохой работой государственного аппарата, а также неэффективностью частного сектора. Последовавший в итоге кризис убедил правящую элиту в необходимости преобразований (Berensztein, 1998).

Но экономические и политические кризисы оказываются слишком дорогостоящими и рискованными поводами для реформ. Кризисам часто предшествуют долгие периоды медленного спада в экономике (Corrales, 1997–98; Scott, 1996: 72). Сам кризис может сопровождаться вспышками насилия и хаосом (Bruno and Easterly, 1996). Несмотря на проведенные реформы, в стране может начаться разгул анархии. Поэтому в качестве панацеи против коррупции в институтах государственной власти вряд ли стоит рекомендовать искусственно спровоцированный кризис (Corrales, 1997–98). Было бы куда лучше, если бы политическая система для повышения качества своего функционирования могла оперативно реагировать на требования необходимых преобразований (Scott, 1996). Тем не менее сторонникам реформ полезно знать, что иногда кризисы или громкие политические скандалы могут подтолкнуть общество к переменам.

### **Богатство природных ресурсов и иностранная помощь**

Как в некоторых случаях экономический кризис может инициировать реформы, так богатство природных ресурсов может породить иллюзию их ненужности. Многие факты свидетельствуют о том, что наличие богатых природных ресурсов не обязательно есть залог успешного экономического развития (Gelb, 1988; Sachs and Warner, 1995). Такие развивающиеся страны, как Нигерия, Венесуэла и Индонезия, которые жили за счет богатых месторождений нефти, на протяжении многих лет сопротивлялись реформам. Богатые месторождения полезных ископаемых служили почвой для коррумпированного режима Мобуту в Заире (Diamond, 1993b, 1995; Geddes, 1991; MacGaffey, 1991). Страны с богатыми залежами полезных ископаемых, не располагая иными источниками бюджетных поступлений от внешней торговли, могут быть не расположены к реформам как в силу того, что государство способно само себя финансировать благодаря доходам от торговли сырьевыми ресурсами (Moore, 1998), так и вследствие невозможности трудоустройства в частном секторе уволенных работников государственного сектора. Страны, чье благосостояние связано лишь с запасами сырья, часто не озабо-



чены необходимостью создавать новые рабочие места в частном секторе. Вместо способствования экономическому росту ценные природные ресурсы могут оказаться всего лишь инструментом сохранения власти того или иного режима. Отдельные политики борются за то, чтобы встать у кормила и использовать свое положение во благо самих себя, а также родственников и наиболее близких сторонников. Талантливые люди посвящают свою жизнь поискам доходного места вместо того, чтобы заняться производительным трудом (Krueger, 1974). Личная выгода своекорыстного поведения отдельных лиц оказывается выше общественной значимости их деятельности и может воспрепятствовать полезным для общества капиталовложениям (Bigsten and Moene, 1996: 192–195). Например, один из исследователей отмечал, что в Китае молодое поколение не хочет продуктивно применять свои способности, а напротив, сосредоточивает усилия «исключительно на непроизводительном потенциале», в том числе на таких, как «навыки политического интриганства, выявления предпочтений вышестоящего начальства и лести, познания в области сложных взаимоотношений влиятельных представителей высшего чиновничества и т.п.» (Lui, 1990: 124). В Кении правительство рекрутирует в свои ряды образованных людей, которые, оставаясь вне правительственной иерархии, могут бы представлять политическую угрозу (Bigsten and Moene, 1996: 186). Исследование положения в Замбии показывает, что личная выгода, которую получают те, кто охотится за должностями в государственном аппарате, может быть очень высокой, вследствие чего предпринимательские таланты могут вырождаться в навык добиваться выгодных постов (von der Fehr, 1995: 27). Потенциальные предприниматели становятся государственными чиновниками, получающими доход от теплых местечек, а частный бизнес сосредотачивает свои усилия на получении государственных льгот.

Как правило, страны, богатые природными ресурсами, не заинтересованы в создании действительно эффективного госсектора экономики. Государства, превосходящие своих непосредственных соседей по объему природных богатств, оказываются в данном регионе последними, кто заинтересован в преобразованиях, поскольку коррумпированное чиновничество извлекает огромную экономическую выгоду для себя лично, в то время как население этой страны не ощущает себя беднее, чем соседи.

В такого рода государствах надежные источники иностранной помощи воспринимаются как еще одна алмазная шахта или нефтя-

ная скважина. Они и так имеют в своем распоряжении богатства, которых лишены другие (Moore, 1998). Если иностранная помощь предоставляется без заранее оговоренных жестких условий, то она может просто отодвинуть решение назревших в стране проблем на более длительный срок, оттянуть кризис, который постиг бы в такой ситуации менее удачливые государства. Майкл Бруно и Уильям Истерли полагают, что страны с низким уровнем инфляции, которые не справлялись с дефицитом платежного баланса и бюджетного дефицита, могли уклоняться от проведения реформ благодаря притоку иностранной экономической помощи и внешним займам (Bruno and Easterly, 1996: 216).

Слаборазвитые страны могут оказаться в парадоксальной ситуации, если рост ресурсной базы экономики подрывает политическую стабильность. Пока страна бедна, контроль за рычагами власти мало кого волнует. Но как только государство получает значительную экономическую помощь или открывает новые ценные месторождения, тут же на сцене появляются новые политические фигуры, стремящиеся прорваться к кормилу власти. Политическая борьба превращается в сражение за контроль над государственными богатствами. Инсайдерские силы стараются отеснить чужаков, рвущихся к кормушке, и разве что соглашаются за взятки гарантировать им свое благоволение. В таких уродливых ситуациях рост национального богатства страны не приводит к росту доходов рядовых граждан. Например, анализ положения на Филиппинах показывает, что своекорыстное поведение предпринимательской олигархии и политических лидеров поощрялось щедрой финансовой помощью США и наличием в стране американских военных баз (Hutchcroft, 1998: 23). Как отметил президент Фидель Рамос в речи при вступлении в должность в 1992 г., экономическая система «вознаграждает тех, кто живет за счет чужого производительного труда и позволяет отдельным лицам, обладающим политическим влиянием, без малейшего усилия урывать куски от национального пирога» (там же).

Нигерия – вопиющий пример государства, характеризующегося как «национальный пирог, который чиновники делят между собой и пожирают» (Joseph, 1996: 195). Положение в стране усугубляется еще и наличием крупнейших запасов нефти (Herbst, 1996: 157–158; Olowu, 1993: 94), которая составляет 90% экспорта Нигерии и обеспечивает большую часть поступлений бюджета (Herbst and Olukoshi, 1994: 453). Залежи нефти находятся под контролем государства, гарантируют тем, кто стоит у власти, огромные выгоды. Нигерия про-

цветала даже в те годы, когда по всему миру прокатилась волна нефтяного кризиса. Контроль над государственной монополией – ценный трофей, за который борются те, кто рассчитывает жить за счет доходной государственной должности, вместо того чтобы направить свои усилия на производительное предпринимательство (Diamond, 1993b: 220, 1995: 474; Herbst, 1996; Lewis, 1996: 81).

Коррупцированный демократический режим, опирающийся на сильную ресурсную базу, может иметь куда более слабые перспективы экономического развития, чем автократический режим при сходных условиях. Автократические руководители, когда речь идет о выгодах для них и их сторонников, и смотрят дальше, и действуют более умело. Основная же опасность автократического правления заключается в том, что оно имеет тенденцию вырождаться в клептократию по мере того, как глава правительства убеждается в успехе предпринимаемых им действий. Из этого вытекает, что наиболее верным решением для коррупцированной демократии является не замещение ее автократическим режимом, а уверенная приверженность принципам конкурентного рынка и демократическим институтам, которые могут ограничить как своекорыстные поползновения избираемых должностных лиц, так и монопольную власть частного бизнеса.

### **Необходимость реформ**

Поскольку, как можно предположить, эффективное функционирование государственных служб всегда ценится обществом, когда же и почему возникает решающий момент для начала реформ? Конечно, крупный политический скандал или экономический кризис могут дать толчок преобразованиям, но иногда действуют и менее драматические факторы. Например, некоторые организационные принципы, которые оправдывали себя в прошлом, могут в какой-то момент оказаться неудовлетворительными. В истории Великобритании и США можно выделить два периода, когда дисфункция государственного аппарата стала предпосылкой для реформ. В одном случае это было связано с неэффективностью предоставляемых частными подрядчиками публичных услуг в начале XIX в., в другом – с неэффективностью системы найма на государственную службу по знакомству в условиях разбухания государственного аппарата в конце того же столетия (Raadshelders and Rutgers, 1996).

В Великобритании в первой половине XIX в. стало ясно, что система передачи ряда публичных услуг в частные руки перестала работать в связи с расширением сферы деятельности правительства.

Существовавших тогда частных фирм было недостаточно, чтобы обеспечить в широком масштабе обслуживание запросов населения. Государство же вместо того, чтобы передать в ведение частных предпринимателей почтовую и таможенную службы, предпочло расширять штат государственных чиновников, часто получавших должности не за свои способности, а за лояльность к правящей коалиции. Ост-индская компания составляла исключение – это была выполнявшая функции британского правительства частная фирма, которая уже в конце XVIII в. проводила ряд мер, направленных на повышение профессиональной подготовки своих сотрудников, и набирала новые кадры, исходя из способностей претендентов. Однако в целом кадровая политика компании страдала теми же самыми недостатками, что и система государственной службы (Marshall, 1997; Raadsheiders and Rutgers, 1996: 84). Аналогичная система найма на государственную службу, основанная на покровительственных связях, сложилась и в Соединенных Штатах. Такие системы функционировали плохо, а отсутствие альтернативных возможностей из-за недостаточно развитого частного сектора делало сценарий проведения реформ по инициативе самого государства единственно возможным. Движение в поддержку реформы государственной службы было, в частности, результатом отсутствия других возможностей обеспечить публичные услуги.

Роналд Джонсон и Гэри Лайбекэп (Johnson and Libecap, 1994) считают, что в США подоплекой реформы государственной службы стало разбухание федеральной бюрократии. Во всех трудах, посвященных теории организации, содержится утверждение, что количественный рост организации сопряжен с постепенной утратой управляемости. В Соединенных Штатах это произошло на уровне федеральных служб вскоре после Гражданской войны. Прямой надзор становился все более дорогостоящим, и это побудило центральные власти урезать свободу действий чиновников в обмен на введение четких норм должностного поведения. Джонсон и Лайбекэп считают, что раздувание штатов государственного аппарата, вкуче с растущей независимостью местных партийных лидеров обеспечило поддержку реформы государственной службы в Конгрессе. Закон Пендлтона 1883 года, затрагивавший лишь самые общие полномочия федеральных органов власти, наиболее активно поддерживали конгрессмены из тех районов, где были расположены важнейшие почтовые отделения и таможенные посты (там же: 105–107). Однако на рост благосостояния граждан эта реформа не повлияла. Валовой национальный

продукт ни в суммарных показателях, ни в расчете на душу населения никак не отразил переход к новой системе трудоустройства на федеральном уровне, основанной на личных способностях соискателей. Правда, такого рода расчеты вряд ли вообще можно признать методологически правильными, поскольку влияние нормально функционирующей государственной машины на разные сферы бизнеса обусловлено тем, насколько они реально зависят от работы почтовой и таможенной служб. В отличие от многих современных стран, тогдашнее федеральное правительство США имело относительно небольшие полномочия в области регулирования и контроля за бюджетными расходами.

Опыт некоторых развивающихся стран, по-видимому, противоречит выводам Джонсона и Лайбкэпа о том, что рост численности управленческого аппарата становится предпосылкой для реформ. Представляется, что большой по численности аппарат особенно сильно сопротивляется реформам. Если управленческие кадры раздуты, то они составляют значительную часть рабочей силы. В развивающихся странах государственный сектор составляет большую часть современной сферы занятости рабочей силы<sup>7</sup>. При таких условиях достичь фундаментального изменения законодательства и провести приватизационный процесс представляется политически трудной задачей. Даже если реформы улучшат ситуацию на рынке труда и будут способствовать экономическому росту, государственные служащие могут сопротивляться проведению реформ из опасений потерять работу и неясных перспектив на будущее (ср. Fernandez and Rodrik, 1991). К тому же возможность, что служащие будут выступать сплоченно, объединяясь в группы или союзы, может серьезно ограничить свободу действий реформаторов. Даже если Джонсон и Лайбкэп правы и с ростом численности управленческого аппарата возрастает неэффективность управления, этого обстоятельства может оказаться недостаточно, чтобы преодолеть сопротивление государственных служащих. Джонсон и Лайбкэп настаивают на значении *абсолютной* численности кадров государственного сектора в целом или, по крайней мере, таких его ключевых служб, как, на-

<sup>7</sup> Например, по данным одного исследования, в Гане государственные служащие составляют две трети общего числа занятых в сфере услуг, или 16% общего числа работающих (Leecher, 1994:186). В Кении в 1990 г. государственные служащие составляли четверть занятых среди городского населения (Swamy, 1994: 225). В Сенегале в 1986 г. на правительственной службе было занято 68 тыс человек, притом что общее число служащих составляло 131 тыс. (Rouis, 1994: 294).

пример, почтовая служба. Однако и *относительная* численность занятых в государственном секторе может иметь важное значение.

Наилучшие условия для реформ складываются в том случае, если число государственных служащих велико по абсолютному значению, но составляет небольшую долю общей численности рабочей силы в стране. Если большее число рабочих мест обеспечивается частным сектором, то граждане, как правило, будут задумываться об эффективности государственного сектора в связи, скажем, с надежной и быстрой работой почты, либо с вовремя отремонтированными дорогами, либо с условиями содержания больных в государственных лечебницах, а не в связи с поиском работы в государственных учреждениях.

В США проведение реформ облегчалось тем, что государственный сектор был относительно мал по сравнению с частным. Государственные служащие не представляли собой влиятельную группу давления, и большая часть населения в целом поддерживала реформы. Как утверждал Дэвид Розенблум, в США проводимые на федеральном уровне реформы базировались на негласном одобрении всей нации (Rosenbloom, 1971: 71–86). То же самое справедливо и в отношении реформ в отдельных штатах (о реформах в Висконсине см. Thelen, 1972). До реформирования системы госслужбы работа в правительственном ведомстве казалась благом, которое стимулировало рядовых партийных функционеров, однако по мере выявления злоупотреблений, связанных с существовавшей практикой раздачи должностей, ее ценность для избирателей относительно снизилась (Johnson and Libecap, 1994; Maranto and Schultz, 1991). Кроме того, если управленческий аппарат достаточно мал и последующие преобразования не требуют значительных изменений законодательства, то государственные служащие могут поддержать реформы. Независимо от своих политических взглядов, они могут желать сохранить за собой должность при смене правительства. И даже если для преобразований потребуется довольно длительное время, служащие, получившие свои посты еще при системе раздачи должностей, способны поддерживать реформы управления, если они не только не грозят им увольнением, но и сопровождаются повышением жалования и улучшением условий труда. Таким образом, раз приняв изменения, американские служащие, занятые в государственном секторе, продолжали поддерживать реформы, поскольку им была дана возможность дожить до старости, сохраняя прежнее место работы.

В анализе Джонсона и Лайбкэпа есть еще один изъян. Говоря о численности сотрудников в правительственных учреждениях, они принимают за аксиому следующее положение: «Возросшая численность служащих затрудняет контроль за деятельностью чиновничества и это, в свою очередь, порождает недовольство и требования провести реформы». Однако если политические лидеры коррумпированы, то речь может идти и о других возможностях. Например, коррумпированные правительства могут расширять штат государственных служащих для извлечения собственной выгоды. Кроме того, влиятельные лидеры могут использовать раздувание штатов для усиления своей значимости при раздаче должностей. В таких случаях партийные руководители используют государственный аппарат и для личного обогащения, и для обеспечения работой своих сторонников. В результате совместных действий происходит чрезмерное разбухание штатов правительственных учреждений.

Одним из примеров подобного рода могут служить партийные машины, существовавшие на протяжении XIX и в начале XX в. в США на муниципальном уровне. По словам исследователей, такая партийная машина предоставляет собой «политическую партию, в которой начальник руководит рядовыми членами партийной иерархии, обеспечивающими подачки гражданам в обмен на их голоса и ожидающими от него государственных должностей в награду за их рвение» (Menes, 1996). Статистический анализ муниципальных расходов показывает, что в городах, где существовали партийные машины, общие расходы в 1900–1920 гг. на 18% превышали аналогичные расходы в других городах, а оплата низшего слоя государственных служащих была выше на 8% (там же). В городах, где существовали такие партийные машины, расходы на административные нужды – в среднем на 34%, а на полицию и пожарную службу (где особенно процветала раздача должностей политическим сторонникам) – на 17%.

Как экспериментальный пример, можно упомянуть ситуацию в Бостоне: с 1895 по 1907 гг. население города увеличилось на 22,7%, тогда как численность городских клерков выросла на 75%. В 1907 г. средний заработок муниципальных служащих в этом городе был в три раза выше, чем соответствующие заработки в других городах или в частном секторе, фонд оплаты труда увеличился за эти годы на 80%, тогда как производительность снизилась вдвое. Влияние партийного аппарата вызвало раздувание кадров, сверхвысокие зарплаты и, как следствие, огромные затраты на службы, находящи-

еся на попечении городских властей, такие как полицейское управление и пожарный департамент.

Тем не менее в большинстве американских городов удалось провести реформы, приведшие к снижению расходов на содержание муниципальных служащих и фонда оплаты труда (Shiel, 1977). По мнению Джонсона и Лайбкэпа (Johnson and Libecap, 1994: 112–113), на необходимость реформ государственных структур на уровне штатов и городов указывает рост абсолютной численности государственных служащих. Исследователи подчеркивают, что реформы городского управления начались именно в таких крупных штатах, как Нью-Йорк, Массачусетс и Иллинойс, где, как можно предположить, государственный сектор был довольно велик. Бостон и Чикаго, где в государственном секторе было занято значительное число сотрудников, также довольно рано встали на путь реформ, тогда как в сельской местности и в небольших городках реформы задержались, а в некоторых из них система раздачи должностей по политическим соображениям продолжает существовать и по сей день. Создается впечатление, что партийные машины содержат в себе зародыш саморазрушения, поскольку раздувание штатов в определенный момент неизбежно приводит к дисфункции управления. Когда сильный частный сектор оказывается скованным неэффективностью государственных служб, наступает пора их реорганизации.

По данным одного исследования, в городах, где были проведены реформы муниципального управления, коренная перестройка сектора публичных услуг и системы распределения государственных заказов, а также налоговая реформа повлияли также и на долгосрочное планирование. В таких городах выделялось значительно больше средств на программы совершенствования городской инфраструктуры (в том числе на дорожное строительство, ремонт систем водоснабжения и канализации), чем в городах, не затронутых реформами. Подобные проекты, как можно предположить, пользовались активной поддержкой частного бизнеса (Rauch, 1995)<sup>8</sup>. Реформа системы госслужбы способствовала росту промышленного производства. В одном исследовании, посвященном развитию американских городов, приводятся данные о том, что подобные преобразования ускорили темпы роста производства примерно на 25%

<sup>8</sup> Однако в целом, по свидетельству других авторов, показатели затрат на дорожное строительство не сильно разнятся в городах этих двух типов (Menes, 1996). Поскольку это был период бурного развития автомобильных грузоперевозок, то трудно сказать, какая из гипотез предпочтительней.



общего прироста производства (на тот момент этот показатель составлял 2%) (Rauch, 1995). Такой результат подкрепляет точку зрения, что стимулом для реформ зачастую были именно интересы индустриального развития. Промышленники особенно негативно относились к дорогостоящим «особым» сделкам, которые заключали представители иных отраслей частного бизнеса, заинтересованные в приобретении государственных контрактов и франшиз (Menes, 1996). Интересы строительных и промышленных компаний часто вступали в противоречие, если речь шла о преобразованиях, затрагивавших не только систему государственной службы, но и процедуру заключения контрактов. Но они все же объединяли свои усилия в поддержку реформ и на муниципальных выборах обеспечивали победу тому кандидату, который ратовал за реорганизацию (Schiesl, 1977).

Усиление и быстрый рост частного сектора должны были облегчать проведение реформ. Возможно, быстрее всего преобразования осуществлялись в тех городах и штатах, где показатели занятости и доходов на душу населения в частном секторе составляли значительную долю в структуре городского хозяйства. При таком положении дел частный бизнес выступал в поддержку реформ, обещавших снизить его издержки, и сами реформы не встречали сильного сопротивления со стороны работников государственного сектора, если им было почти гарантировано трудоустройство в частном секторе. Реформы происходили тем успешнее, чем меньше управленческие структуры, пускай даже и громоздкие по численности, вмешивались в сферу частного предпринимательства. При этом частные предприниматели и корпорации не были зависимы от правительственных заказов или других благ и, следовательно, не блокировали реформы.

### **Упрочение реформ**

Один из способов обеспечить долговременность и устойчивость преобразований – компенсировать потери, от которых могут пострадать их противники. Конечно, такого рода утешительный приз для потерпевших не всегда необходим. Понятно, что большинство может преодолеть сопротивление меньшинства, а автократ – попросту объявить о своем плане преобразований. Однако во многих случаях реформы имеют больше шансов на успех, если пострадавшие от их проведения получают компенсацию. Такого рода процедура, безусловно, может быть крайне неприятной, если речь идет о необходимости убедить коррумпированного правителя уступить власть без

кровапролития. В иных случаях полюбовные договоренности с чиновниками-взяточниками могут выглядеть не столь беспринципным шагом. Наилучшим примером нормального подхода может служить реформа госслужбы, когда повышение заработной платы и улучшение условий труда производится в обмен на обязательство чиновников отказаться от взяточничества. Чиновники высшего звена смещаются, а государственные служащие среднего и низшего звена остаются на местах. Такой подход необходим в бедных странах, где на государственные должности трудно найти подходящих кандидатов с необходимыми профессиональными навыками. Вообще тотальное увольнение чиновников производится крайне редко, хотя это, должно быть, наиболее эффективный способ борьбы с коррупцией в государственном аппарате. Всегда сохраняется опасность, что уступки чиновникам, остающимся на местах, окажутся настолько существенными, что могут подорвать эффективность реформ (Grindle and Thomas, 1991:121 – 150; Polidano, 1996).

Иногда для предотвращения коррупции прибегают к реструктуризации государственной машины, чтобы уменьшить ее влияние с помощью приватизации и дерегулирования экономики. Поскольку при этом обычно сокращается численность чиновников, с их стороны естественно ожидать сопротивления. В одном исследовании в качестве метода разрешения конфликта предлагается оказать чиновникам особое благорасположение, позволив им на какой-то краткий период резко повысить «собираемость взяток». Это, якобы, должно обеспечить их финансовую заинтересованность в долговременных преобразованиях, а также подвигнуть на предоставление необходимой информации инициаторам реформ (Basu and Li, 1998). Авторы приводят два примера из опыта Китая, когда чиновники получали личную выгоду от «спонсирования» нового бизнеса и акционирования предприятий. Однако авторы признают, что такого рода попустительство коррупционным методам – рискованная стратегия. Коррумпированные чиновники могут организовать свою деятельность так, чтобы класть большие прибыли исключительно в свой карман, а это будет подрывать общий экономический рост и доверие к правительству. Правительство, терпимо относящееся к взяточничеству, вряд ли будет в состоянии покончить со злоупотреблениями. Таким образом, наилучшим способом являются законные стимулы и выгоды, а также оказание помощи гражданам при переходе на работу в частный сектор. Такая политика сопровождается значительными расходами государственного бюджета, но

эти временные тяготы обеспечивают необходимую базу для фундаментальных преобразований.

Однако реформы могут оказаться слабыми или потерпеть провал даже тогда, когда удалось компенсировать или нейтрализовать их противников. История проведения реформ в развивающихся странах отнюдь не вдохновляет (Geddes, 1991; Grindle and Thomas, 1991; Klitgaard, 1997; Nunberg and Nellis, 1995). Как показывает Геддес, новые власти быстро забывают о своих обещаниях, руководствуясь конъюнктурными политическими соображениями. Слишком часто реформаторы успокаиваются, едва введя новый закон, вместо того чтобы сконцентрировать усилия на долговременном и трудоемком процессе его реального претворения в жизнь (Grindle and Thomas, 1991). И если в первом порыве реформистского пыла они игнорируют политические и бюрократические издержки реформ, то потом их ждет неминуемое фиаско.

Стоит обратить внимание на Великобританию и США, где успех реформ государственной службы был надежным и долговременным. Опыт этих стран иллюстрирует возможность благотворной динамики процесса реформ, когда частичные изменения постепенно влекут за собой широкомасштабные преобразования. Хотя аналитики главным образом сосредоточивали свое внимание только на реорганизации государственной службы, в целом динамика процесса реформ везде одинаковая. Для такого процесса характерно то, что число сторонников реформ растет по мере расширения площадки реформ. Такие преобразования, раз начавшись, протекают далее как бы в режиме воспроизводства.

В Соединенных Штатах реформы, начавшиеся на федеральном уровне, на первой стадии продвигались медленно и касались лишь той части государственной бюрократии, которая была коррумпирована в наибольшей степени. Важнейшие политические силы в обществе обеспечили институционализацию реформ. Среди же сотрудников правительственных ведомств новые порядки активно поддерживали те, кто раньше других оказался в выигрыше от предоставляемых им гарантий по новому законодательству. Президенты перед уходом в отставку распространяли эти гарантии на своих преемников особыми указами. И хотя вновь избранные президенты забирали ряд должностей в свое распоряжение, чтобы затем отдать их в виде награды своим сторонникам, все же наблюдалась общая тенденция к увеличению доли госслужащих, нанятых исходя из их профессиональных способностей. Почти 40 лет понадобилось

на то, чтобы она возросла с 10 до 80%, хотя это сопровождалось раздуванием штатов государственных ведомств. Растущее число вакансий в государственном секторе можно было заполнить сравнительно легко, и наем новых сотрудников никак не влиял на положение тех, кто уже был трудоустроен. И хотя кто-то мог потерять работу из-за своей некомпетентности, в резком сокращении штатов не было необходимости (Johnson and Libecap, 1994: 109–111).

Выросший слой государственных служащих, нанятых по принципу профессиональной компетентности, оказался мощной группой давления, поддерживающей новую систему найма. Конечно, в изменившихся условиях все могло бы обернуться иначе. В некоторых случаях госслужащие, которым новое законодательство обеспечивало надежную социальную защиту, могут противиться реформам, направленным на рост эффективности труда. Наихудшей оказывается та ситуация, когда имеет место крупная и хорошо организованная корпорация госслужащих, нанятых по протекции, – их невозможно ни уволить, ни убедить в необходимости реформ<sup>9</sup>. С аналогичными проблемами часто сталкиваются правительства, которые нанимают частные компании для работы в сфере коммунальных услуг. Впрочем, применение такой стратегии вряд ли возможно в бедных странах, где просто отсутствуют крепкие частные компании, способные взять на себя выполнение функций государственных служб.

Реформы муниципального управления в Соединенных Штатах – еще один пример упрочения процесса преобразований, хотя даже во многих городах США путь успешных реформ оказался довольно извилист. Выдвиженцы «партийных машин» и сторонники реформ попеременно сменяли друг друга во властных структурах на муниципальном уровне. Затем, несмотря на временную заминку, муниципальные власти, представлявшие «партийные машины» в целом, все же проводили в жизнь прогрессивные реформы. Преобразования опирались на поддержку основной части электората, а потому были практически необратимы. В некоторых городах проведенная реформа системы муниципальных налогов (в частности на недвижимость) привела к снижению налога для частных домовладельцев за счет повышения аналогичного налога для корпораций (Schiesl, 1977). В результате избиратели, владевшие недвижимостью, смогли воочию убедиться в благотворности перемен в области налогообложения, а

<sup>9</sup> Grindle and Thomas, 1991. См. также дискуссию о текущих реформах во Флориде у Pierce, 1994. Реформы на Мальте были подорваны оппозицией профсоюзов государственных служащих (Polidano, 1996).

наиматели жилья оказались даже в некотором выигрыше. Реформы получили общественную поддержку именно потому, что их плоды были очевидны большинству избирателей, хотя бремя издержек от нововведений было возложено на плечи предпринимателей.

Другие страны также оказались способны довести до конца хотя бы частичные реформы. Впрочем, остаются все же сомнения, будет ли процесс развиваться далее в направлении кардинальной реструктуризации аппарата государственного управления. Были успешно проведены таможенные реформы в Мексике, системы вторичных страховок в Аргентине и управления города Ла-Пас (El Economista// 1992. February 13; Klitgaard and Baser, 1997: 65–66; Moreno Ocampo, 1995). Реформа в Мексике предусматривала упрощение бюрократических процедур, оплаты таможенных пошлин и контроля со стороны таможенных служб. Скандал в Аргентине привел к изменению практики бухгалтерского учета и смещению правления государственной компании. Провозгласивший курс на реформы мэр Ла-Паса инициировал целый пакет программ, которые начались с увольнения наиболее отявленных коррупционерами, но потом развивались по пути фундаментальных преобразований. Тем не менее долговременный характер частичных реформ остается под вопросом. В том же Ла-Пасе, как только мэр-реформатор ушел в отставку, вновь буйным цветом расцвела коррупция и начавшиеся было реформы были свернуты (Klitgaard and Baser, 1997: 65–66). Реформаторы, чтобы достичь успеха, должны уметь преодолевать политическую и бюрократическую оппозицию и либо рекрутировать в свои ряды, либо нейтрализовать потенциальных оппозиционеров (Grindle and Thomas, 1991: 121–150).

В некоторых случаях реформы проваливаются из-за ошибочной тактики тех, кто активно поддерживал их на раннем этапе. Вместо того чтобы сплотиться в мощную группу поддержки и способствовать преобразованиям в долгосрочной перспективе, социальные группы, выигравшие на первом этапе реформ, часто пугаются дальнейших перемен. В худшем случае они создают коалицию, которая блокирует процесс преобразований. Согласно одному исследованию, земельная реформа в Латинской Америке служит примером как раз такого процесса (De Janvry and Sadoulet, 1989). Страны, где проводились реформы, ставили своей первоочередной задачей модернизацию агробизнеса на средних и крупных земельных владениях с целью скорейшего увеличения производительности сельского хозяйства. Однако успешная реализация программы реформ, улучшив

экономическое положение самих землевладельцев, усилила также и их политическое влияние. В результате наиболее богатые фермеры блокировали планы на дальнейшее перераспределение земельных наделов среди беднейших слоев населения. Авторы исследования считают, что, несмотря на временные потери, земельную реформу следовало провести до модернизации крупных фермерских хозяйств. Не исключено, что этот пример может стать полезным уроком для бывших социалистических стран. Экономическая либерализация без предварительного создания надежной правовой и политической базы может привести к тому, что представители агропромышленного сектора, в наибольшей мере выигравшие при первичном распределении государственных земель, будут блокировать дальнейшие усилия по созданию справедливой и эффективной правовой системы (Kaufmann and Siegelbaum, 1997).

### **Выводы**

Итак, реформы возможны и при определенных условиях могут стать необратимыми. Существующая политическая система облегчает или затрудняет реформы, но есть некоторые системы, при которых преобразования в долгосрочной перспективе, по-видимому, вряд ли возможны. В других условиях реформы могут привести к созданию нового слоя сторонников преобразований, которые не позволят повернуть процесс вспять. Уроки прошлого и настоящего показывают, что для успеха необходима мощная поддержка как в самом государственном секторе, так и вне его. В частности, реформы могут пойти легче, если и национальный бизнес, и представители международных предпринимательских кругов будут уверены, что они только выиграют от снижения коррупции (не говоря уже об обычных гражданах). Во многих случаях широкая поддержка избирателей возможна, если процесс преобразований не блокируется теми, кому выгодно сохранение status quo. Такие политические системы, которые облегчают практику получения выгодных государственных контрактов, должностей и тому подобных выгод, создают наиболее благоприятную почву для коррупции. Толчком для проведения реформ в таких странах может стать громкий политический скандал либо кризис, или же система будет медленно разрушаться изнутри. Иногда требуется не совсем прямой подход. Однако действенные реформы системы государственной службы, системы надзора, лицензирования и управленческих программ невозможны без более глубоких и фундаментальных общественных преобразований.

При некоторых сложившихся условиях вероятны лишь частичные реформы. Президенты латиноамериканских стран для создания надежной высокопрофессиональной коалиции часто опирались на ключевые государственные ведомства, такие как центральный банк или служба налогов и сборов (Geddes, 1994). В Африке для проведения налоговых реформ часто привлекались авторитетные специалисты из финансовых ведомств, которые получали полномочия распоряжаться национальными ресурсами и пользовались рядом привилегий (Dia, 1996). Как показывает Геддес, такого рода стратегические подходы не обеспечивают долговременного успеха. Национальный лидер может сформировать коалицию, но она разваливается, как только он сходит с политической сцены. Кроме того, создание особой привилегированной группы всегда порождает сопротивление других групп. Далее, иногда потерпеть провал могут даже поддерживаемые правительством реформы, если их общественная база не будет расширяться. Имеет значение последовательность реформирования. При некоторых условиях кратковременные выгоды могут обеспечить широкую общественную поддержку, которая позволит сделать следующие более трудные шаги. При других обстоятельствах такие кратковременные выгоды могут привести к саботированию последующих преобразований теми, кто уже успел воспользоваться плодами реформ. Эти соображения наводят на мысль о двух возможных путях осуществления долговременных реформ. Первый, возможный лишь в периоды масштабных кризисов и взрывов общественного недовольства существующим порядком вещей, – это путь «большого рывка», когда фундаментальные преобразования проводятся сразу, одним махом. Другой путь предполагает тактику постепенного наступления, где каждый последующий шаг подготавливается с учетом обеспечения общественной поддержки. При этом возможен отказ от некоторых быстро достижимых выгод ради будущих более существенных.

## 12. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Личные интересы и общественные интересы часто вступают в противоречие. В случае коррупционных отношений взяточник и взяткодатель оба оказываются в выигрыше, но при этом страдают интересы государства. Иногда чиновники утверждают, что они не берут взятку, а просто принимают «добровольные подарки». При этом и частные лица, и крупные фирмы уверены в том, что такого рода подношения – необходимое условие для нормального общения с государственными чиновниками на любом уровне. Даже те, кто стремится за взятку получить то, что они вправе получить бесплатно, убеждены, что взяточничество – лучше той альтернативы, которую им может предложить коррумпированный чиновник. Они полагают, что государственный служащий или судья, не получив из рук конверт с деньгами, непременно примет неблагоприятное для них решение. Систематическое попустительское взяточничеству наносит обществу непоправимый урон. Чиновники, имеющие возможность выносить решения по своему усмотрению, будут испытывать искушение выдумывать огромное количество туманно сформулированных правил, еще более поощряющих коррупцию. Тогда даже те, кто раньше не давал взятку, теперь будут платить «как все», коль скоро взяточничество станет нормой поведения.

Хотя подкуп конкретных лиц может порой привести к скорому и даже честному решению тех или иных вопросов, однако этого не происходит в системе, насквозь пораженной коррупцией. При репрессивном политическом режиме, где вся проводимая политика оказывается пагубной для общества, за исключением узкой привилегированной элиты, взяточничество может стать способом выживания. Однако терпимое отношение к нему лишь продлевает существование нелегитимной и неэффективной системы.

Громкие политические скандалы, связанные с злоупотреблениями властью, могут стать индикатором вступления страны в пору политической зрелости. Они показывают, что граждане данной страны начинают четко видеть границу между общественными и личными интересами и выражать вслух недовольство всякий раз, когда эта граница размывается. Общественное недовольство необходимостью



давать взятки за услуги чиновника означает, что граждане признают правила честного и компетентного администрирования и требуют от государства, чтобы оно действовало в интересах общества.

Источники коррупции могут корениться в истории и культуре данной страны, но тем не менее это также экономическая и политическая проблема. Порождая несправедливость и неравномерность в распределении общественных благ и издержек, коррупция является симптомом того, что данная политическая система мало заботится об общественных интересах в целом и что государственная машина не способна эффективно канализировать личные интересы отдельных ее функционеров. Политическая легитимность правительства страдает, если оно позволяет кому-то получать непропорционально большие прибыли за счет других.

Одна из самых сложных проблем встает перед реформаторами тогда, когда бюрократией и политиками уже получен стимул к реформам. Этот стимул может быть дан извне, однако глубокие и необратимые преобразования едва ли возможны, пока не будут нейтрализованы – кнутом или пряником – основные противники. Наилучшими являются такие условия, когда на первом этапе реформ создается слой их сторонников, которые будут поддерживать дальнейшие реформы. Наихудшей оказывается ситуация, когда коррупция не исчезает, а видоизменяется и со временем расползается вширь. Коррупция не может исчезнуть сама по себе просто благодаря желанию власти, вставшей на путь реформ, или ускорению экономического роста. До тех пор пока чиновники имеют возможности творить произвол, стимулы к коррупции остаются, что особенно пагубно сказывается на ситуации в новых государствах, возникших на политической карте мира. Реформаторы должны предпринять определенные конкретные действия, чтобы предотвратить коррупцию, а не надеяться, что она исчезнет со сменой правящей группы.

Коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от других. Недостаточно просто применить уголовное законодательство, чтобы выявить нарушителей и наказать их. Конечно, государство может добиться доверия, примерно наказав наиболее злостных представителей продажного чиновничества, однако цель подобных судебных процессов – привлечь внимание общества к проблеме коррупции и заручиться общественной поддержкой в борьбе с ней. Антикоррупционное законодательство – лишь почва, на которой можно будет проводить коренные структурные преобразования.

Случаи, когда коррупция повышает эффективность деятельности «облагодетельствованных» должностных лиц или способствует улучшению работы государственных ведомств, весьма немногочисленны. И теория и факты говорят отнюдь не в пользу повсеместного попустительства коррупции. Попустительство коррупции в одних областях обесценивает попытки добиться ее снижения в других, где она наносит несомненный вред. Если согласиться с заявлением, будто взятки иногда стимулируют чиновников лучше выполнять свои обязанности, то напрашивается вывод: не следует ли получение взяток превратить в легальный механизм стимулирования? Если некоторые виды вознаграждения считаются допустимыми в отдельных сферах государственной службы, то их можно было бы узаконить и предать гласности. Официальным тестом на допустимость такого рода денежных вознаграждений будет приемлемость для общественности самих предложений о легализации такого рода действий, совершаемых открыто.

И теория и практика свидетельствуют: нет однозначного ответа на вопрос о том, что следует предпринять в обществе после принятия основополагающих антикоррупционных решений. Все свидетельствует о наличии двух различных, хотя и взаимосвязанных видов коррупции. В одном случае в коррупцию вовлечена верхушка чиновников, которая часто обрастает связями с транснациональными корпорациями или крупными национальными компаниями, в другом коррупция имеет «низовой» характер, ею поражены различные государственные ведомства: таможня, лицензирующие организации, налоговая служба и различные контрольные и инспектирующие органы. В обоих случаях взятки служат либо способом защиты нелегального предпринимательства, либо платой за получение льгот, на которые у взяткодателя имеются все законные права.

Страны, всерьез заинтересованные в борьбе с коррупцией, должны всесторонне проанализировать проблему и установить наиболее общественно-опасные области распространения коррупции, чтобы эффективно ей противодействовать. Первым шагом в этом направлении могут быть опросы общественного мнения для выяснения, как коррупция влияет на обычную жизнь того или иного человека. Это позволит выстроить правильную иерархию приоритетов, которая будет отражать основные чаяния граждан.

Однако результатов только опросов недостаточно. Проявления коррупционной деятельности, которые чаще всего бывают на виду, могут оказаться отнюдь не самыми пагубными. Следует уделить так-

же огромное внимание тем фактам коррупции на высоком уровне, которые связаны с заключением контрактов, с процессами приватизации, с выдачей концессий, то есть тому, что может нанести значительный и серьезный урон экономическому развитию и подорвать финансовую базу государства.

Наконец, существует еще вид взяточничества, связанный с уплатой налогов: многие взяткодатели надеются, что взятки принесут им выгоду и снизят издержки. Случаи взяточничества, связанные с уклонением от налогов, обычно не указываются респондентами при опросах. Тем не менее кумулятивный эффект такого рода коррупции может быть весьма опасным. Тем исследователям, которые занимаются выявлением приоритетов на основании опросов, следует копнуть поглубже и рассматривать проблему в целом, как широкий спектр попыток злоупотреблений и нарушений законодательных и административных правил. В таких случаях ответ на политическом уровне заключается не в усилении надзора, а в коррекции программ. Лобовые атаки на коррупцию в плане ужесточения законодательства, введения все новых и новых ограничений и создания специальных антикоррупционных органов оказываются не только недостаточными, но иногда и ненужными. Вместо этого следует сконцентрироваться на общих чертах всех трех разновидностей коррупции, так как именно это и является почвой для злоупотреблений. Простое обобщение здесь невозможно, однако опыт многих стран подсказывает некоторые вероятные реформы:

- Уровень налоговых и таможенных поступлений, как правило, оказывается значительно ниже, чем требуется для нормального функционирования государственных учреждений, а чрезвычайная запутанность норм и правил соответствующих фискальных выплат дает простор для взяточничества. Верным решением в данном случае может стать упрощение налогового законодательства, что должно привести к уменьшению бюрократического произвола, и реорганизация бюрократического аппарата с целью упрощения процедур контроля и стимулирования добросовестного отношения к своим должностным обязанностям.
- Регулирование в сфере бизнеса может оказаться столь сложным, дорогостоящим и агрессивным, что оно может пагубно влиять на формирование крепкого частного сектора экономики. В данном случае основная рекомендация может быть сведена к следующему: надо без сожаления выбросить из действующего законодательства все, без чего можно обойтись, и усилить меры, способствующие повышению эф-

фективности борьбы с коррупцией. Во многих странах есть законы, допускающие произвольное толкование, что поощряет взяточничество, а также неэффективное регулирование в общественно-полезных областях, например в сфере охраны окружающей среды.

- Еще одной весьма дорогостоящей схемой является финансирование крупномасштабных и сложных инфраструктурных проектов. Здесь издержки обусловлены даже не столько взяточничеством, сколько обилием неэффективных решений и действий, связанных с реализацией таких программ. В подобных случаях, даже в отсутствие прямых сведений о взяточничестве, эти программы следует все равно закрывать на основании хотя бы данных о явно завышенной стоимости и размахе строительства. Одновременно следует усовершенствовать процедуры разработки и утверждения такого рода проектов во избежание повторения подобных случаев.

Базовые институциональные реформы – предварительное условие всех последующих преобразований в конкретных областях. Иногда реформы, которые могут оказаться эффективными при одних социально-экономических условиях, могут потерпеть неудачу в других случаях, при слабом и некомпетентном правительстве. Особенно важным, можно сказать фундаментальным, фактором успешного проведения реформ является неукоснительное соблюдение принципа сдержек и противовесов в политической системе.

Даже при надежной конституционной системе некоторые виды реформ политически трудно осуществимы, хотя и не слишком дорогостоящи. Конечно, преобразования необходимо закрепить институционально, чтобы они сохранились и при смене главы государства или партийной коалиции. Обычно наиболее трудными в политическом плане оказываются реформы, направленные на усиление прозрачности и подотчетности правительства и создание групп общественного контроля.

Решив основные проблемы, связанные с практической политикой и структурой институтов власти, большинство стран, страдающих от системной коррупции, сталкиваются с непростой задачей реформы государственного аппарата. Эта болезненная в политическом и дорогостоящая в финансовом смысле процедура является необходимым компонентом стратегии реформ. Если уровень оплаты труда государственных служащих ниже уровня оплаты труда в частном секторе и если разница в окладах внутри самих государственных ведомств слишком незначительна, чтобы стимулировать сотрудников к карьерному росту, то реформы имеют мало шансов на успех.

Политика реформ должна привести к сокращению численности государственных служащих, к достойной оплате труда оставшихся на службе и к созданию прочных стимулов, которые могут обеспечить эффективную и добросовестную работу.

Отсутствие достойных доверия органов власти, к которым граждане могут обращаться с жалобами на несоблюдение законности, характерно для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Таким образом, одной из сфер реформаторской деятельности должно быть не только улучшение функционирования существующих судебных органов, но и создание новых институтов, например антикоррупционных комиссий или групп независимых инспекторов. Следует сделать достоянием общественности имеющийся в этих областях опыт других стран, причем не только успешные эксперименты, но и те, которые потерпели провал из-за того, что назначенные в антикоррупционные комиссии госчиновники сами оказались взяточниками.

Международные организации и международное деловое сообщество могут оказать помощь в стимулировании реформ. Организации содействия развитию и финансовой помощи должны принять на вооружение более широкий подход к данной проблеме. Попытки оградить такие программы от злоупотреблений чиновников обречены на провал, если одновременно не учитывать и другие сферы деятельности правительственных ведомств, так как, разумеется, коррумпированные чиновники, а также заинтересованные частные лица будут стремиться находить новые возможности для злоупотреблений. Конечно, международные организации при реализации своих программ помощи не должны отказываться от инициатив по предотвращению фактов коррупции, однако чем серьезнее будет их позиция в данном вопросе, тем скорее им понадобится согласованность в действиях с теми странами, которые должны снизить уровень коррупции в своих ведомствах.

Фундаментальные изменения могут произойти лишь в том случае, если правительства этих стран не только возьмут на себя антикоррупционные обязательства, но и станут проводить их в жизнь во всех структурах органов власти. Понятно, что режимам, не поощряющим критику в свой адрес со стороны независимых представителей общественности, будет очень непросто перейти на путь приверженности идее создания честной и прозрачной структуры государственной власти. Многие из таких режимов могут взять быстрый старт, но есть большой риск, что очень скоро реформаторский по-

рыв сойдет на нет и все вернется на круги своя. Антикоррупционные кампании часто используются для борьбы с политическими противниками и устрашения политических «групп риска». Реформаторы должны противостоять любым попыткам превратить такие кампании в крестовый поход против оппозиции. Когда за фасадом реформизма скрывается идея политической вендетты, подрывается доверие и к самим реформам. Кроме того, уголовное преследование отдельных одиозных личностей в наэлектризованной атмосфере политической борьбы отнюдь не будет способствовать проведению реформ в жизнь. Лишь структурные реформы, которые подрывают возникающие в недрах государственной бюрократии стимулы коррупции, смогут реально изменить ситуацию к лучшему.

## Цитируемая литература

- Abikoff, Kevin T. 1987. «The Role of the Comptroller General in Light of Bowsher v. Synar.» *Columbia Law Review* 87:1539–1562.
- Ackerman, Bruce. 1993. «Crediting the Voters: A New Beginning for Campaign Finance.» *The American Prospect*. Number 13. pp. 71–80.
- Ackerman, Bruce and Richard Stewart. 1988. «Reforming Environmental Law: The Democratic Case for Economic Incentives.» *Columbia Journal of Environmental Law* 13:171–190.
- Adamolekun, Ladipo. 1993. «A Note on Civil Service Personnel Policy Reform in Sub-Saharan Africa.» *International Journal of Public Sector Management* 6:38–46.
- Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. 1995. «Competition and Corruption.» *Applied Economics Discussion Paper Series No. 169*. Oxford: Oxford University.
- . 1997a. «National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic.» *The Economic Journal* 107:1023–1042.
- . 1997b. «The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results.» *Political Studies* 45:496–515.
- Agarwala, B. R. 1996. *Our Judiciary*, second edition, India: National Book Trust. Alam, M. Shahid. 1991. «Some Economic Costs of Corruption in LDCs.» *Journal of Development Studies* 27:89–97.
- . 1995. «A Theory of Limits on Corruption and Some Applications.» *Kyklos* 48:419–435.
- Alexander, Herbert E. 1991. *Reform and Reality: The Financing of State and Local Campaigns*, New York: Twentieth Century Fund.
- Alfiler, Ma Concepcion P. 1986. «The Process of Bureaucratic Corruption in Asia: Emerging Patterns» in Ledivina A. Carino, eds.. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*, Quezon City, the Philippines: JMC Press. pp. 15–68.
- Alvarez, Gladys Stella. 1995. «Alternative Dispute Resolution Mechanisms: Lessons of the Argentine Experience» in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank. pp. 78–91.
- Amick, George. 1976. *The American Way of Graft*, Princeton NJ: Center for the Analysis of Public Issues.
- Andreoni, James. 1988. «Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism.» *Journal of Public Economics* 35:57–73.
- Andreski, Stanislaw. 1968. «Kleptocracy or Corruption as a System of Government» in Stanislaw Andreski. *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation*. New York: Atherton.
- Andvig, Jens Chr., and Karl Ove Moene. 1990. «How Corruption May Corrupt.» *Journal of Economic Behavior and Organisation* 13:63–76.
- Anechiarico, Frank, and James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anek Leothamtas. 1994. «From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand» in Andrew Macintyre, ed. *Business and Government in Industrializing Asia*. Ithaca: Cornell, pp. 195–215.

- Ansolabehere, Stephen, and James Snyder. 1999. «Money and Office: The Sources of the Incumbency Advantage in Congressional Campaign Finance» in D. Brady and J. Cogan. eds. *House Elections: Continuity and Change*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Antoniou, Anthony. 1990. «Institutional Devices in Dealing with Corruption in Government» in United Nations. Department of Technical Cooperation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar*, The Hague, the Netherlands, 11-15 December. *IVS9*. TCD/SEM 90/2. INT-89-R56. New York. pp.55-83.
- Arlen, Jennifer. 1994. «The Potentially Perverse Effects of Corporate Criminal Liability». *Journal of Legal Studies* 23:833-867.
- Arnold, Douglas R. 1990. *The Logic of Congressional Action*, New Haven: Yale University-Press.
- Ayittey, George B. N. 1992. *Africa Betrayed*. New York: St. Martin's Press. Ayres. Ian. 1997. «Judicial Corruption: Extortion and Bribery». *Denver University Law Review* 74:1231-1253.
- Azabou, Mongi. and Jeffrey B. Nugent. 1988. «Contractual Choice in Tax Collection Activities: Some Implications of the Experiences with Tax Farming». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144:684-705.
- Bardhan. Pranab. 1993. «Symposium on Management of Local Commons». *Journal of Economic Perspectives* 7:87-92.
- . 1997. «Corruption and Development: A Review of Issues». *Journal of Economic Literature* 35:1320-1346.
- Bamey, J. B., and Hansen, M. H. 1994. «Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage». *Strategic Management Journal* 15:175-190. Barratt-Brown, Elizabeth P. 1991. «Building a Monitoring and Compliance Regime Under the Montreal Protocol». *Yale Journal of International Law* 16:519-570.
- Basu, K., S. Bhattacharya, and A. Mishra. 1992. «Notes on Bribery and the Control of Corruption». *Journal of Public Economics* 48:349-359.
- Basu, Susanto, and David D. Li. 1998. «Corruption and Reform» draft. Department of Economics, University of Michigan.
- Bayley, David H. 1966. «The Effect of Corruption in a Developing Nation». *Western Political Quarterly* 19:719-732.
- Becker, Gary. 1968. «Crime and Punishment: An Economic Approach». *Journal Of Political Economy* 76:169-217.
- Becker, Gary, and George Stigler. 1974. «Law Enforcement, Malfeasance, And Compensation of Enforcers». *Journal of Legal Studies* 3:1-19.
- Behr, Peter. 1997. «He's Changing the How: The Government's Procurement Chief Is Selling a Streamlined System, but Not Everybody's Buying It». *Washington Post*, March 3, p. F18.
- Berensztejn, Sergio. 1998. «Empowering the Taxman: The Politics of Tax Administration Reform in Argentina and Mexico» paper presented at conference on The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries, CIDE. Mexico City, June 4-5.
- Besley, Timothy, and John McLaren. 1993. «Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives». *Economic Journal* 103:119-141.
- Bhagwati, Jadish N., ed. 1974. *Illegal Transactions in International Trade*, Amsterdam and New York: North-Holland-American Elsevier.
- Bhaskar, V., and Mushtaq Kahn. 1995. «Privatization and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh». *American Economic Review* 85:267-273.



- Bigsten, Arne, and Karl Ove Moene. 1996. «Growth and Rent Dissipation: The Case of Kenya». *Journal of African Economics* 5:177–198.
- Bing, Song. 1994. «Assessing China's System of Judicial Review of Administrative Actions». *China Law Review* 8:1–20.
- Bishop, D. T., C. Cannings, and J. Maynard Smith. 1978. «The War of Attrition With Random Rewards». *Journal of Theoretical Biology* 74:377–388.
- Bissell, Richard E. 1997. «Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank». *American Journal of International Law* 91:741–744.
- Blair, William Alan. 1989. «A Practical Politician: The Boss Tactics of Matthew Stanley Quay». *Pennsylvania History*, 56:77–92.
- Blinder, Alan, ed. 1990. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Boling, David. 1998. «Access to Government-Held Information in Japan: Citizens' "Right to Know" Bows to the Bureaucracy». *Stanford Journal of International Law* 34:1–38.
- Borcherding, Thomas, Werner Pommerehne, and Friedrich Schneider. 1982. «Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries». *Zeitschrift für Nationalökonomie* 89:127–156.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder. 1992. *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, San Francisco CA: ICS Press.
- Boyard, Tony, David Gregory, and Stephen Martin. 1991. «Improved Performance in Local Economic Development: A Warm Embrace or an Artful Sidestep». *Public Administration* 69: 103–119.
- Bradlow, Daniel D. 1996. «A Test Case for the World Bank». *American University Journal of International Law and Policy* 1:247–293.
- Bradlow, Daniel D., and Sabine Schlemmer-Schulte. 1994. «The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order». *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 54:392–415.
- Brandt, Hans-Jurgen. 1995. «The Justice of the Peace as an Alternative Experience with Conciliation in Peru» in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp.92–99.
- Bratton, Michael. 1989. «The Politics of Government-NGO Relations in Africa». *World Development* 17:569–587.
- Brennan, Geoffrey, and James Buchanan. 1980. *The Power to Tax*, New York: Cambridge University Press.
- Bronars, Stephen G. and John R. Lott, Jr. 1997. «Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or. Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things That They Do?». *Journal of Law and Economics* 40:317–350.
- Bruno, Michael, and William Easterly 1996. «Inflation's Children: Tales of Crises That Beget Reforms». *American Economic Review - Papers and Proceedings* 86:213–217.
- Bunker, Stephen G. and Lawrence Cohen. 1983. «Collaboration and Competition in Two Colonization Projects: Toward a General Theory of Official Corruption». *Human Organization* 42:106–114.
- Burki, Shahid Javed. 1997. «Governance. Corruption and Development: The Case of Pakistan.» Paper presented at the Workshop on Governance Issues in South Asia. Yale University, New Haven CT. November 19.
- Burns, John. 1993. «China's Administrative Reforms for a Market Economy». *Public Administration and Development* 13:345–360.
- Buscaglia, Eduardo Jr. 1995. «Judicial Reform in Latin America: The Obstacles Ahead». *Journal of Latin American Affairs*. Fall/Winter. pp. 8–13.

- Buscaglia, Edgardo Jr. and Maria Dakolias. 1996. *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*. World Bank Technical Paper No. 350. Washington DC: World Bank. Buscaglia, Edgardo Jr., and Thomas Ulen. 1997. «A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America». *International Review of Law and Economics* 17:275–292.
- Cadot, Olivier. 1987. «Corruption as a Gamble.» *Journal of Public Economics*. 33:223–244.
- Calvert, Monte A. 1972. «The Manifest Functions of the Machine» in Bruce M. Stave, ed. *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reform*. Lexington MA: D. C. Heath and Co., pp. 44–45. «Camel Through the Needle's Eye». *Newswatch*. February 3, 1991 [excerpted in *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector*. Report No. 11672-UNI, World Bank: Energy Sector Management Assistance Programme. July 1993].
- Campos, Jose Edgardo. and Sanjay Pradhan. 1997. «Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to Australia and New Zealand Reforms». *Journal of Policy Analysis and Management* 16:423–145.
- Campos, Jose Edgardo. and Hilton Root. 1996. *East Asia's Road to High Growth: An Institutional Perspective*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Carino, Leditina. 1986. «Tonic or Toxic: The Effects of Graft and Corruption» in Leditina A. Carino, ed. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*, Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 163–194.
- Cartier-Bresson J. 1995. «L'Economie de la Corruption» in D. della Porta and Y. Meny, eds. *Democratic et Corruption en Europe*, Paris: La Decouverte, pp. 149–164.
- Celarier, Michelle. 1996. «Stealing the Family Silver». *Euromoney*, February, pp. 62–66.
- Chakrabarti, Debasish, Markus D. Dausses, and Tiffany Olson. 1997. «Federal Criminal Conflict of Interest». *American Criminal Law Review* 34:587–616.
- Chester, Norman. 1981. *The English Administrative System 1780–1870*, Oxford: Clarendon Press.
- Chhibber, Pradeep K. 1996. «State Policy, Rent Seeking, and the Electoral Success of a Religious Party in Algeria». *Journal of Politics* 58:126–148.
- Chow, Daniel C. K. 1997. «An Analysis of the Political Economy of China's Enterprise Conglomerates: A Study of the Electric Power Industry in China». *Law & Policy in International Business* 28:383–433.
- Clay, Karen. 1997. «Trade Without Law: Private-Order Institutions in Mexican California». *Journal of Law, Economics, and Organization* 13:202–231.
- Colazingari, Silvia, and Susan Rose-Ackerman. 1998. «Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America». *Political Science Quarterly* 113:447–470.
- Collins, Paul. 1993. «Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options». *Public Administration and Development* 13:325–344.
- Connolly, William J. 1996. «How Low Can You Go? State Campaign Contribution Limits and the First Amendment». *Boston University Law Review* 76:483–536.
- Cooksey, Brian. 1996. «Address to the Rotary Club of Dar es Salaam. October 9, 1996» edited version reprinted in Transparency International, *National Chapter Newsletter*. No. 11, November 11.
- Coolidge, Jacqueline, and Susan Rose-Ackerman. 1997. *High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases*, Policy Research Working Paper 1780. World Bank, Washington DC, June.
- Corrales, Javier. 1997–98. «Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s». *Political Science Quarterly* 112:617–644.
- Cothran, Dan A. 1994. *Political Stability and Democracy in Mexico: The «Perfect Dictatorship»? Westport, CT: Praeger.*

- Coulloudon, Virginie. 1997. «The Criminalization of Russia's Political Elite». *East European Constitutional Review* 6:73–78.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Cramton, Peter C., and J. Gregory Dees. 1993. «Promoting Honesty in Negotiation: An Exercise in Practical Ethics». *Business Ethics Quarterly* 3:360–394.
- Dakolias, Maria. 1996. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*, World Bank Technical Paper No. 319, Washington DC: World Bank.
- Darrough, Masako N. 1998. «Privatization and Corruption: Patronage vs. Spoils». Graduate School of Management, University of California, Davis CA, January.
- Das-Gupta, Arindam, and Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: An Analysis of Developing Country Experience*, New Delhi: Oxford University Press.
- Deacon, Robert T. 1994. «Deforestation and the Rule of Law in a Cross-Section of Countries». *Land Economics* 70:414–430.
- De George, Richard T. 1994. «International Business Ethics». *Business Ethics Quarterly* 4:1–9.
- De Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 1989. «A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform». *World Development* 17:1397–1407.
- Del Granado, Juan Javier. 1995. *Leys Imperium*, La Paz: Fondo Editorial de la Universidad Iberoamericana.
- delta Porta, Donatella. 1996. «Actors in Corruption: Business Politicians in Italy». *International Social Science Journal* 48:349–364.
- della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 1997a. «The “Perverse Effects” of Political Corruption». *Political Studies* 45:516–538.
- . 1997b. «The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case». *Crime, Law & Social Change* 7:1–24.
- De Melo, Martha, Gur Ofer, and Olga Sandier. 1995. «Pioneers for Profit: St. Petersburg Entrepreneurs in Services». *World Bank Economic Review* 9:425–450.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1991. «Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service». *International Review of Administrative Sciences* 57:385–401.
- Dey, Harendra Kanti. 1989. «The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretical Interpretation». *World Development* 17:503–511.
- Dia, Mamadou. 1993. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, World Bank Technical Paper 225. Africa Technical Department. World Bank, Washington DC.
- . 1996. *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, Washington DC: The World Bank.
- Diamond, Larry. 1993a. «Introduction: Political Culture and Democracy» in Larry Diamond, ed. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder CO: Lynne Rienner, pp. 1–33.
- . 1993b. «Nigeria's Perennial Struggle Against Corruption: Prospects for the Third Republic». *Corruption and Reform* 7:215–25.
- . 1995. «Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism» in Larry Diamond, Juan Linz and Seymour Martin Lipsett, eds. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. 2nd edition. Boulder CO: Lynne Rienner Publishing, pp. 417–491.
- Dick, Malise. 1992. *Latin America: Trade Facilitation and Transport Reform*. Report Number 25, World Bank. Latin America and the Caribbean Technical Department. Infrastructure and Energy Division, Washington DC: World Bank.
- DiIulio, John J. Jr. 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington DC: The Brookings Institution.

- Doig, Alan. 1996. «Politics and Public Sector Ethics: The Impact of Change in the United Kingdom» in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo. eds.. *Political Corruption in Europe and Latin America*, New York: St. Martin's Press, pp. 173–192.
- Drazen, Allan, and Vittorio, Grilli. 1993. «The Benefit of Crises for Economic Reforms». *American Economic Review* 83:598–607.
- Easter, Gerald. 1996. «Personal Networks and Postrevolutionary State Building: Soviet Russia Reexamined». *World Politics* 48:551–578. Easterly, William, and Ross Levine. 1997. «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions». *Quarterly Journal of Economics* 112:1203–1250.
- Economist Intelligence Unit. 1996. *Country Report: Pakistan*, London: EIU, 3<sup>rd</sup> Quarter.
- Economisti Associati. 1994. *Eastern Africa — Survey of Foreign Investors*, Volumes 2 and 3. Prepared for the World Bank, September.
- Environmental Investigation Agency. 1996. *Corporate Power, Corruption and The Destruction of the World's Forests: The Case for a New Global Forest Agreement*, London & Washington DC: EIA.
- Etzioni, Amitai. 1988. *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Faruqee, Rashid, and Ishrat Husain. 1994. «Adjustment in Seven African Countries» in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds. *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*, Washington DC, World Bank Regional and Sectional Studies, pp. 1–10.
- Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik. 1991. «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty». *American Economic Review* 81:1146–1155.
- Findlay, Mark. 1997. «Corruption in Small States: Case Studies in Compromise» in Barry Rider, ed. *Corruption: The Enemy Within*, The Hague: Kluwer Law, pp. 49–61.
- Findlay, Ronald. 1991. «Is the New Political Economy Relevant to Developing Countries?» in G. M. Meier, ed. *Politics and Policymaking in Development: Perspectives on the New Political Economy*, Washington DC: The World Bank.
- Flatters, Frank, and W. Bentley MacLeod. 1995. «Administrative Corruption And Taxation». *International Tax and Public Finance* 2:397–417.
- Fleischer, David. 1997. «Political Corruption in Brazil». *Crime, Law & Social Change* 25:297–321.
- Fuke, Toshiro. 1989. «Remedies in Japanese Administrative Law». *Civil Justice Quarterly* 8:226–235.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Gambetta, Diego, and Peter Renter. 1995. «The Mafia in Legitimate Industries» in Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, eds. *The Economics of Organised Crime*, Cambridge UK: Cambridge University Press, pp. 116–139.
- Garment, Suzanne. 1991. *Scandal: The Crisis of Mistrust in American Politics*, New York: Times Books.
- Geddes, Barbara. 1991. «A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies». *American Political Science Review* 85(2): 371–392.
- . 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Geddes, Barbara, and Artur Ribeiro Neto. 1992. «Institutional Sources of Corruption in Brazil». *Third World Quarterly* 13:641–661.
- Gelb, Alan et al. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press (published for the World Bank). General Agreement on Tariffs and Trade. 1991. *Trade Policy Review: Indonesia*, Geneva.
- . 1995. *Trade Policy Review: Indonesia*. Geneva. Giglioli, Pier Paolo. 1996. «Political Corruption and the Media: The Tangentopoli Affair». *International Social Science Journal* 48:381–394.

- Gilman, Stuart C. 1995. «Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency». *Annals, AAPSS*, No. 537, pp. 58–75.
- Goel, Rajeev, and Daniel Rich. 1989. «On the Economic Incentives for Taking Bribes». *Public Choice* 61:269–275.
- Gong, Ting. 1993. «Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences». *Crime, Law and Social Change* 19:311–327.
- Goodman, David S. 1996. «The People's Republic of China: The Party-State. Capitalist Revolution and the New Entrepreneurs» in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds. *The New Rich in Asia*, London: Routledge, pp. 225–243.
- Gordley, James. 1995. «Enforcing Promises». *California Law Review* 83:547–613.
- Grafton, R. Quentin, and Dane Rowlands. 1996. «Development Impeding Institutions». *Canadian Journal of Development Studies* 17:261–277.
- Gray, John. 1996. «Open-Competitive Bidding in Japan's Public Works Sector and Foreign Contractor Access: Recent Reforms Are Unlikely to Meet Expectations». *Columbia Journal of Asian Law* 10:425–460.
- Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Grindle, Merilee S., and John W. Thomas. 1991. *Public Choice and Policy Choice: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Guerro Amparan, Juan Pablo. 1998. «Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en Mexico: Los Dilemas de la Instauracion de un Servicio Civil a Nivel Federal». Mexico: Centre de Investigation y Docencia Economicas.
- Guinier, Lani. 1994. *The Tyranny of the Majority*, New York: Free Press.
- Gunlicks, Arthur B. 1995. «The New German Party Finance Law». *German Politics* 4:101–121.
- Hamilton, Clive. 1997. «The Sustainability of Logging in Indonesia's Tropical Forests: A Dynamic Input/Output Analysis». *Ecological Economics* 21:183–195.
- Handelman, Stephen. 1995. *Comrade Criminal*. New Haven CT: Yale University Press.
- Hao, Yufan, and Michael Johnston. 1995. «Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption». *Asian Perspectives* 19:117–149.
- Haque, Nadeem Ul, and Ratna Sahay. 1996. *Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? – A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies*, IMF Working Paper WP/96/19, Washington DC: International Monetary Fund, February.
- Hardin, Garrett. 1968. «The Tragedy of the Commons». *Science* 162:1243–1248.
- Harding, April L. 1995. *Commercial Real Estate Market Development in Russia*. Cofinancing and Financial Advisory Services (Privatization Group) Discussion Paper Number 109. Washington DC: World Bank. July.
- Hepkema, Sietze, and Willem Booysen. 1997. «The Bribery of Public Officials: An IBA Survey». *International Business Lawyer*. October 1997. pp. 415–416, 422.
- Herbst, Jeffrey. 1996. «Is Nigeria a Viable State?» *The Washington Quarterly*. Spring. pp.151–172.
- Herbst, Jeffrey, and Adebayo Olukoshi. 1994. «Nigeria: Economic and Political Reform at Cross Purposes» in Stephen Haggard and Steven B. Webb. eds. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*. New York: Oxford University Press (published for the World Bank), pp. 453–502.
- Heredia, Blanca, and Ben Ross Schneider. 1998. «The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries». Paper presented at conference on The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries, CIDE, Mexico City, June 4–5.

- Hewison, Kevin. 1993. «Of Regimes, States, and Pluralities: Thai Politics Enters the 1990s,» in Kevin Hewison, Richard Robison, and Garry Rodan, eds. *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism*, St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, pp. 161–189.
- Heywood, Paul. 1996. «Continuity and Change: Analysing Political Corruption In Modern Spain» in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo, eds. *Political Corruption in Europe and Latin America*, New York: St. Martin's Press, pp. 115–136.
- Hodgkinson, Virginia Ann, and Murray S. Weitzman. 1994. *Giving and Volunteering in the United States*, Washington DC: Independent Sector.
- Hoekman, Bernard M., and Petros C. Mavroidis, eds. 1997. *Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hood, Christopher. 1996. «Control Over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety». *Journal of Public Policy* 15:207–230.
- Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.
- Howse, Robert, and Ronald J. Daniels. 1995. «Rewarding Whistleblowers: The Costs and Benefits of an Incentive-Based Compliance Strategy» in Ronald J. Daniels and Randall Morck, eds. *Corporate Decision Making in Canada*, Calgary: University of Calgary Press, pp. 525–549.
- Huber, Evelyn, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens. 1993. «The Impact of Economic Development on Democracy». *Journal of Economic Perspectives* 7:70–86.
- Hutchcroft, Paul D. 1998. *Booby Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ingraham, Patricia W. 1993. «Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance». *Public Administration Review* 53:348–356.
- . 1996. «The Reform Agenda for National Civil Service Systems» in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, eds. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington IN: Indiana University Press, pp. 247–267.
- International Bar Association Council. 1996. «Resolution on Deterring Bribery in International Business Transactions» adopted Madrid, Spain, June 1.
- International Chamber of Commerce. 1996. «Extortion and Bribery in International Business Transactions». Document No. 193/15, March 26.
- Jadwin, Pamela J., and Monica Shilling. 1994. «Foreign Corrupt Practices Act». *American Criminal Law Review* 31:677–686.
- Johnson, Paul. 1991. *The Birth of the Modern: World Society 1815–1830*. New York: Harper Collins.
- Johnson, Roberta A. and Michael E. Kraft. 1990. «Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change». *Western Political Quarterly* 43:849–874.
- Johnson, Ronald N. and Gary D. Libecap. 1994. «Patronage to Merit and Control of the Federal Labor Force». *Explorations in Economic History* 31:91–119.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy». *American Economic Review – Papers and Proceedings* 88:387–392.
- Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. «China's Surge of Corruption». *Journal of Democracy* 6:80–94.
- Jordan, Ann D. 1997. «Lost in the Translation: Two Legal Cultures, the Common Law Judiciary and the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region». *Cornell International Law Journal* 30:335–380.
- Joseph, Richard. 1996. «Nigeria: Inside the Dismal Tunnel». *Current History* 95:193–200.
- Josephson, Matthew. 1938. *The Politicos 1865–1896*, New York: Harcourt Brace.
- Kahn, Mushtaq H. 1996. «A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries». *IDS Bulletin* 27(2):12–21 (April).

- Kaltefleiter, Werner and Karl-Heinz NaЯmacher. 1994. «Das Parteiengesetz 1994 - Reform der kleinen schritte». *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen* 25:253–262.
- Kaufmann, Daniel. 1997. «The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private Sector Development» in Peter K. Cornelius and Patrick Lenain, eds., *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*, Washington: IMF, pp. 234–275.
- Kaufmann, Daniel, and Paul Siegelbaum. 1997. «Privatization and Corruption in Transition Economies». *Journal of International Affairs* 50:419–459.
- Keefer, Philip, and Stephen Knack. 1995. «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures». *Economics and Politics* 7:207–227.
- Kelman, Steven. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington DC: AEI Press.
- 1994. «Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself?» in John J. Dilulio, Jr., ed. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?*, Washington DC: The Brookings Institution, pp. 102–128.
- Kibwana, Kivutha, Smokin Wanjala, and Okech-Owiti. 1996. *The Anatomy of Corruption in Kenya*. Nairobi, Kenya: Center for Law and Research International (Clarion).
- Kilby, Christopher. 1995. «Risk Management: An Econometric Investigation of Project-Level Factors» background paper for the *Annual Review of Evaluation Results 1994*, World Bank, Operations Evaluation Department. Vassar College, Poughkeepsie NY.
- Kim, Joongi, and Jong Bum Kim. 1997. «Cultural Differences in the Crusade Against International Bribery». *Pacific Rim Law and Policy Journal* 6:549–580.
- Kim, W. Chan, and Renee Mauborgne. 1995. «A Procedural Justice Model of Strategic Decision Making». *Organization Science* 6:44–61.
- Kitchen, Richard. 1994. «Compensation Upgrading in Caribbean Public Services: Comparative Needs and Experience» in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid and Waleed Haider Malik, eds. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, World Bank Technical Paper 259, Washington DC. October, 120–127.
- Klich, Agnieszka. 1996. «Bribery in Economies in Transition: The Foreign Corrupt Practices Act». *Stanford Journal of International Law* 32:121–147.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California Press.
- 1997. «Cleaning Up and Invigorating the Civil Service». *Public Administration and Development* 17:487–510.
- Klitgaard, Robert, and Heather Baser. 1997. «Working Together to Fight Corruption: State, Society and the Private Sector in Partnership» in Suzanne Taschereau and Jose Edgardo L. Campos, eds. *Governance Innovations: Lessons from Experience. Building Government-Citizen-Business Partnerships*. Washington DC: Institute on Governance, pp.59–81.
- Kochanek, Stephen A. 1993. *Patron-Client Politics and Business in Bangladesh*. New Delhi: Sage Publications.
- Kollock, Peter. 1994. «The Emergence of Exchange Structures: An Experimental Study of Uncertainty, Commitment, and Trust». *American Journal of Sociology* 100:313–345.
- Koszeuk, Jackie. 1997. «Nonstop Pursuit of Campaign Funds Increasingly Drives the System». *Congressional Quarterly*, April 5, pp. 770–774.
- Kovacic, William. 1996. «Whistleblower Bounty Lawsuits as Monitoring Devices in Government Contracting». *Loyola of Los Angeles Law Review* 29:1799–1857.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press.
- Krishna, Vijay, and John Morgan. 1997. «An Analysis of the War of Attrition and the All-Pay Auction». *Journal of Economic Theory* 72:343–362.
- Krueger, Anne O. 1974. «The Political Economy of a Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64:291–303.

- Kurer, Oskar. 1993. «Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources». *Public Choice* 77:259–273.
- Laffont, Jean-Jacques. 1990. «Analysis of Hidden Games in a Three-Level Hierarchy». *Journal of Law, Economics, and Organisation* 6:301–324.
- Langan, Patricia, and Brian Cooksey, eds. 1995. *The National Integrity System in Tanzania: Proceedings of a Workshop Convened by the Prevention of Corruption Bureau, Tanzania*, Washington DC: Economic Development Institute, World Bank.
- Laurent, Anne. 1997. «Buying Smarts». *Government Executive*, April, p. 28.
- Lave, Lester. 1981. *The Strategy of Social Regulation*. Washington DC: Brookings Institution.
- Laver, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Law Library of Congress. 1991. *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, Washington DC: Law Library of Congress.
- Lawyers Committee for Human Rights and the Venezuelan Program for Human Rights Education and Action. 1996. *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System*, New York: Lawyers Committee for Human Rights, August.
- Lee, Rane. P. L. 1986. «Bureaucratic Corruption in Asia: The Problem of Incongruence between Legal Norms and Folk Norms» in Ledivina A. Carino, ed. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*, Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 69–108.
- Leechor, Chad. 1994. «Ghana: Frontrunner in Adjustment» in Ishrat Husain and Rashid Faruquee, eds. *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*. Washington DC: The World Bank. pp. 153–192.
- Left, Nathaniel. 1964. «Economic Development Through Bureaucratic Corruption». *American Behavioral Scientist* 8:8–14.
- Levine, David I., and Laura D'Andrea Tyson. 1990. «Participation, Productivity, and the Firm's Environment» in Alan Blinder, ed. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington DC: The Brookings Institution, pp. 183–244.
- Levy, Brian, and Pablo T. Spiller, eds. 1996. *Regulations, Institutions, and Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, Peter. 1996. «From Prebendalism to Predation: the Political Economy of Decline in Nigeria». *Journal of Modern African Studies* 34:79–103.
- Lien, Da-Hsiang. 1990a. «Competition, Regulation and Bribery: A Further Note». *Managerial and Decision Economics* 11:127–130.
- Lien, Da-Hsiang Donald. 1990b. «Corruption and Allocation Efficiency». *Journal of Development Economics* 33:153–164.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Linarelli, John. 1996. «Anglo-American Jurisprudence and Latin America». *Fordham International Law Journal* 20:50–89.
- Lindgren, James. 1988. «The Elusive Distinction Between Bribery and Extortion: From the Common Law to Hobbs». *UCLA Law Review* 35:815–908.
- Little, Walter, and Antonio Herrera. 1996. «Political Corruption in Venezuela» in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo, eds. *Political Corruption in Europe and Latin America*, New York: St. Martin's Press, pp. 267–286.
- Longenecker, Justin G., Joseph A. McKinney, and Carlos W. Moore. 1988. «The Ethical Issue of International Bribery: A Study of Attitudes Among U.S. Business Professionals». *Journal of Business Ethics* 7:341–346.
- Low, Patrick. 1995. *Preshipment Inspection Services*, World Bank Discussion Paper 278, Washington DC.
- Lui, Francis. T. 1985. «An Equilibrium Queuing Model of Bribery». *Journal of Political Economy* 93:760–781.
- . 1986. «A Dynamic Model of Corruption Deterrence». *Journal of Public Economics* 31:1–22.



- —. 1990. «Corruption, Economic Growth and the Crisis of China» in Roger Des Forges, Luo Ning, and Wu Yen-bo, eds., *China: The Crisis of 1989: Origins and Implications*, Buffalo NY: Council on International Studies and Programs, State University of New York at Buffalo.
- Lundahl, Mats. 1997. «Inside the Predatory State: The Rationale, Methods, and Economic Consequences of Kleptocratic Regimes». *Nordic Journal of Political Economy* 24:31–50.
- Ma, Jun. 1995. *Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China*. Policy Working Paper 1408, Washington DC: The World Bank.
- McChesney, Fred S. 1997. *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- MacGaffey, Janet. 1991. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- MacLean, Roberto. 1996. «The Culture of Service in the Administration of Justice». *Transnational Law & Contemporary Problems* 6:139–164. Madron. Roy. 1995. «Performance Improvement in Public Services». *Political Quarterly* 66:181–194.
- Magrath, C. Peter. 1966. *Yazon: Law and Politics in the New Republic: The Case of Fletcher v. Peck*. Providence RI: Brown University Press. Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart. eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Mamiya, Jun. 1995. «Government and Contractors Prove: It Takes Two to Danao». *Tokyo Business Today*. July 1995. pp. 28–31.
- Manion, Melanie. 1996a. «Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing». *Journal of Law, Economics, and Organization* 12:167–195.
- —. 1996b. «Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong,» prepared for the Annual Meeting of the Association for Asian Studies. Honolulu, Hawaii, April 11–14. A shortened version has been published as «La experiencia de Hong Kong contra la corrupcion. Algunas lecciones importantes». *Nueva Sociedad* no. 145:126–137 (September–October 1996).
- Mans, Darius. 1994. «Tanzania: Resolute Action» in Ishrat Husain and Rashid Faruquee eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*, Washington DC: The World Bank, pp. 352–126.
- Manzetti, Luigi. 1999. *Privatization South American Style*, Oxford: Oxford University Press.
- —. 1997. «Regulation in Post-Privatization Environments: Chile and Argentina in Comparative Perspective». *North-South Center Agenda Papers*, University of Miami.
- Manzetti, Luigi, and Charles Blake. 1996. «Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways». *Review of International Political Economy* 3:662–697.
- Maranto, Robert, and David Schultz. 1991. *A Short History of the United States Civil Service*, Lanham MD: University Press of America. Marchione, William P. Jr. 1976. «The 1949 Boston Charter Reform». *New England Quarterly* 49:373–398.
- Marshall, P. J. 1997. «British Society in India under the East India Company». *Modern Asian Studies* 31:89–108.
- Mauro, Paolo. 1995. «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics* 110: 681–712.
- —. 1998. «Corruption and the Composition of Government Expenditure». *Journal of Public Economics* 69:263–279.
- May, Randolph. 1997. «Reforming the Sunshine Act». *Administrative Law Review* 49: 415–419.
- Mbaku, John Mukum. 1994. «Africa After More Than Thirty Years of Independence: Still Poor and Deprived». *Journal of Third World Studies* 11:13–58.
- Mehmet, Ozay. 1994. «Rent-Seeking and Gate-Keeping in Indonesia: A Cultural and Economic Analysis». *Labour, Capital and Society*, 27:56–89.

- Menes, Rebecca. 1996. «Public Goods and Private Favors: Patronage Politics in American Cities During the Progressive Era, 1900–1920». Ph.D. Thesis, Department of Economics, Harvard University. Cambridge MA.
- Meny, Yves. 1996. «“Fin de Siecle” Corruption: Change, Crisis and Shifting Values». *International Social Science Journal*. No. 149:309–320.
- Mexico, Federal Executive Power. 1996. *Program for the Modernization of Public Administration 1995–2000*, Mexico City.
- Miller, Nathan. 1992. *Stealing from America: A History of Corruption from Jamestown to Reagan*, New York: Paragon House.
- Miller, Terry. 1997a. «Kelman’s Latest Proposal and Past Performance Explored». *Federal Computer Market Report* 21(11): 7 (June 9).
- . 1997b. «Unnecessary Surgery,» *Federal Computer Market Report* 21(7): 4 (April 14).
- Mitchell, Daniel J. B., David Lewin, and Edward E. Lawler III. 1990. «Alternative Pay Systems. Firm Performance, and Productivity» in Alan Blinder, ed. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*. Washington DC: The Brookings Institution. pp.15–94.
- Moe, Terry. 1990. «The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy» in Oliver Williamson. ed. *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press, pp. 116–153.
- Moe, Terry, and Michael Caldwell. 1994. «The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150:171–195.
- Moene, Karl Ove. and Sheetal K. Chand. 1997. «Breaking the Vicious Circle of the Predatory State». *Nordic Journal of Political Economy* 24:21–30. Mohn, Carel. 1997. «“Speedy” Services in India». *TI Newsletter*, March, p. 3. Monroe, Kristen Renwick. 1996. *The Heart of Altruism*, Princeton: Princeton University Press.
- Montias, J. M., and Susan Rose-Ackerman. 1981. «Corruption in a Soviet-Type Economy: Theoretical Considerations» in Steven Rosefielde, ed. *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp. 53–83.
- Montinola, Gabriella R. 1997. «The Efficient Secret Revisited» paper presented at the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico, April.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. «Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China». *World Politics* 48:50–81.
- Moody-Stuart, George. 1997. *Grand Corruption in Third World Development*, Oxford: Worldview Publishing.
- Moore, Michael. 1998. «Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World» in Mark Robinson and Gordon Whites, eds., *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, Oxford: Oxford University Press.
- Moreno Ocampo, Luis Gabriel. 1995. «Hyper-Corruption: Concept and Solutions» Presented at the Latin American Studies Association, Washington DC, September 29.
- Morris, Stephen. 1991. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Murray-Rust, D. Hammond, and Edward J. Vander Velde. 1994. «Changes in Hydraulic Performance and Comparative Costs of Lining and Desilting of Secondary Canals in Punjab, Pakistan». *Irrigation and Drainage Systems* 8:137–158.
- Nellis, John and Sunita Kikeri. 1989. «Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank». *World Development* 17:659–672.
- Nichols, Philip M. 1997a. «Outlawing Transnational Bribery Through the World Trade Organization». *Journal of Law & Policy in International Business* 28:305–381.

- . 1997b. «The Viability of Transplanted Law: Kazakhstan! Reception of a Transplanted Foreign Investment Code». *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 18:1235–1279.
- Nickson, R. Andrew. 1996. «Democratisation and Institutional Corruption in Paraguay» in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo. eds. *Political Corruption in Europe and Latin America*. New York: St. Martin's Press, pp. 237–266.
- Nissanke, Machiko. 1991. «Mobilizing Domestic Resources for African Development and Diversification» in Ajay Chhibber and Stanley Fischer. eds. *Economic Reform in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank. pp. 137–147.
- Nobles, James C. Jr. and Christina Maistrellis. 1995. «The Foreign Corrupt Practices Act: A Systemic Solution for the U.S. Multinational». *NAFTA: Law and Business Review of the Americas* 1(2):5–30, Spring.
- Noelker, Timothy F. Linda Shapiro, and Steven E. Kellogg. 1997. «Procurement Integrity Revisions Ease Burdens». *National Law Journal*. May 19. p. B7.
- Nogues, Julio. 1989. *Latin America's Experience with Export Subsidies*. Policy. Planning and Research Working Papers on International Trade. WPS 182, Washington DC: International Economics Department, World Bank.
- Noorani, A. G. 1997. «Lok Pal and Lok Ayuki» in S. Guhan and Samuel Paul. eds. *Corruption in India: An Agenda for Reform*, New Delhi: Vision Books, pp. 189–217.
- Novitzkaya, Irina, Victor Novitzky, and Andrew Stone. 1995. «Private Enterprise in Ukraine: Getting Down to Business». World Bank Private Sector Development Division, unprocessed.
- Nunberg, Barbara, and John Nellis. 1995. *Civil Service Reform and the World Bank*, World Bank Discussion Paper 16 Washington DC: World Bank.
- Oldenburg, Philip. 1987. «Middlemen in Third World Corruption: Implications for an Indian Case,» *World Politics* 39:508–535. Olowu, Dele. 1993. «Ethical Violations in Nigeria's Public Services: Patterns, Explanations and Remedies» in Sadig Rasheed and Dele Olowu, eds. *Ethics and Accountability in African Public Services*, African Association for Public Administration and Management, pp. 93–118.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- . 1993. «Dictatorship, Democracy, and Development». *American Political Science Review* 87:567–575.
- . 1996. «Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich and Others Poor». *Journal of Economic Literature* 10:3–24.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 1997. «OECD Actions to Fight Corruption». Note by the Secretary General to the OECD Council at Ministerial Level, Paris, May 26.
- Ostrom, Elinor. 1996. «Incentives, Rules of the Game, and Development» in Michael Bruno and Boris Pleskovic. eds. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC: The World Bank, pp. 207–234.
- Ostrom, Elinor, and Roy Gardiner. 1993. «Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work». *Journal of Economic Perspectives* 7:93–112.
- Painter, Chris. 1994. «Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?». *Political Quarterly* 65:242–262.
- Painter, Joe. 1991. «Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round». *Public Administration* 69:191–210.
- Pak, Simon J., and John S. Zdanowicz. 1994. «A Statistical Analysis of the U.S. Merchandise Trade Data Base and Its Uses in Transfer Pricing Compliance and Enforcement». *Tax Management Transfer Pricing Report* 3:50–57, May 11.
- Paris Rodriguez, Hernando. 1995. «Improving the Administration of Justice in Costa Rica» in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias. eds. *Judicial Reform in*

- Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp.199–208.
- Park, Byeong-Seog. 1995. «Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics». *Asian Perspectives* 19:163–193.
- Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century*, London: George Allen & Unwin.
- Pasuk Phongpaicht and Sungsidh Piriyaarangsarn. 1994. *Corruption and Democracy in Thailand*, Bangkok: The Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- Paul, Karen, Simon Pak, John Zdanowicz, and Peter Curwen. 1994. «The Ethics of International Trade: Use of Deviation from Average World Price to Indicate Possible Wrongdoing». *Business Ethics Quarterly* 4:29–41.
- Paul, Sam. 1995. «Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India». *New Directions for Evaluation*, American Evaluation Association, Washington DC, No. 67, Fall.
- Paulose, Matthew Jr. 1997. «United States v. McDougald: The Anathema to 18 U.S.C. §1956 and National Efforts Against Money Laundering». *Fordham International Law Journal* 21:253–307.
- Peirce, Neal. 1994. «Is Deregulation Enough? Lessons from Florida and Philadelphia» in John J. Dilulio, Jr. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 129–155.
- Pendergast, William F. 1995. «Foreign Corrupt Practices Act: An Overview of Almost Twenty Years of Foreign Bribery Prosecutions». *International Quarterly* 7-2:187–217.
- Perry, James L. 1988–89. «Making Policy by Trial and Error: Merit Pay in the Federal Service». *Policy Studies Journal* 17:389–405.
- Peterson, John. 1997. «The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability». *Political Studies* 45:559–578.
- Pickholz, Marvin G. 1997. «The United States Foreign Corrupt Practices Act as a Civil Remedy» in Barry Rider, ed. *Corruption: The Enemy Within*, The Hague: Kluwer, pp. 231–252.
- Piggott, Charles. 1996. «Emerging Markets Boost Ratings». *Euromoney*, March, pp. 160–165.
- Pinches, Michael 1996. «The Philippines' New Rich: Capitalist Transformations Amidst Economic Gloom» in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds. *The New Rich in Asia*, London: Routledge, pp. 105–133.
- Pivovarsky, Alexander. 1997–1998. «Multinational Enterprise Entry Under Unstable Property Rights: The Case of Ukraine. *Ukrainian Economic Review*, no. 4–5.
- Polidano, Charles. 1996. «Public Service Reform in Malta, 1988–96: Lessons to Be Learned». *Governance* 9:459–480.
- Pope, Jeremy, ed. 1996. *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Berlin: Transparency International.
- Premchand, A. 1993. *Public Expenditure Management*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Prince, Carl E. 1997. *The Federalists and the Origins of the U.S. Civil Service*. New York: New York University Press.
- Pritchett, Lant. and Geeta Sethi. 1994. «Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts». *World Bank Economic Review* 4:1–16.
- Prystay, Cris. 1997. «Season of Uncertainty». *Asian Business* 33 (3):44–50, March.
- Przeworski, Adam, and Fernando Limongi. 1993. «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7:51–69.
- Quah, Jon S. T. 1989. «Singapore's Experience in Curbing Corruption» in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. and Victor T. LeVine. eds. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 841–853.

- , 1994. «Culture Change in the Singapore Civil Service» in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*. World Bank Technical Paper 259. Washington DC, October, pp. 205–216.
- , 1995. «Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore». *Crime, Law and Social Change* 22:391–414.
- Qui, Allison R. 1996. «National Campaign Finance Laws in Canada. Japan and the United States». *Suffolk Transnational Law Journal* 20:193–245. Raadschelders. Jos. C. N., and Mark R. Rutgers. 1996. «The Evolution of Civil Service Systems» in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, eds. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington IN: Indiana University Press, pp. 67–99.
- Rahman, A. T. Rafique. 1986. «Legal and Administrative Measures Against Bureaucratic Corruption in Asia» in Ledivina A. Carino, ed. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*. Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 109–162.
- Rashid, Salim. 1981. «Public Utilities in Egalitarian LDCs». *Kyklos* 34:448–460. Rasmusen, Eric. 1990. *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rasmusen, Eric, and Mark Ramseyer. 1994. «Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators». *Public Choice* 78:305–327.
- Rauch, James. 1995. «Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era». *American Economic Review* 85:968–979.
- Reed, Steven R. 1996. «Political Corruption in Japan». *International Social Science Journal* 48:395–405.
- Rehren, Alfredo. 1997. «Corruption and Local Politics in Chile». *Crime, Law & Social Change* 25:323–334.
- Reid, Gary J., and Graham Scott. 1994. «Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean» in Shadid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, World Bank Technical Paper 259, World Bank: Washington DC, pp. 39–81. Reisman, W. Michael. 1992. *Systems of Control in International Adjudication And Arbitration*, Durham NC: Duke University Press.
- Reuter, Peter. 1987. *Racketeering in Legitimate Industries: A Study in the Economics of Intimidation*, Santa Monica CA: RAND Corporation.
- Rhodes, R. A. W. 1994. «The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain». *Political Quarterly* 65:138–151.
- Roberts, Robert N., and Marion T. Doss, Jr. 1992. «Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict-of-Interest Reform». *Public Administration Review* 52:260–270.
- Robinson, Marguerite S. 1992. «Rural Financial Intermediation: Lessons from Indonesia, Part One». Development Discussion Paper No. 434, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA.
- Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital*, North Sydney, Australia: Allen & Unwin.
- , 1996. «The Middle Class and the Bourgeoisie in Indonesia» in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds. *The New Rich in Asia*, London: Routledge, pp. 79–101.
- Rodden, Jonathan, and Susan Rose-Ackerman. 1997. «Does Federalism Preserve Markets?» *University of Virginia Law Review* 83:1521–1572.
- Rodrik, Dani. 1994. «King Kong Meets Godzilla: The World Bank and *The East Asian Miracle*» in A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik, and R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, ODC Policy Essay 11, Washington DC: Overseas Development Council, pp. 13–53.

- Rogers, Glenn, and Sidi Mohammed Iddal. 1996. «Reduction of Illegal Payments in West Africa: Niger's Experience» in *Good Governance and the Regional Economy in Francophone Africa*. College Park MD: IRIS (University of Maryland).
- Rohr, John A. 1991. «Ethical Issues in French Public Administration». *Public Administration Review* 51:283–297.
- Roodman, David Malin. 1996. *Paying the Piper: Subsidies, Politics, and the Environment*. Worldwatch Paper 133, Washington DC, December.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.
- . 1983. «Social Services and the Market». *Columbia Law Review* 83:1405–1438.
- . 1986. «Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?». *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:131–161.
- . 1989. «Law and Economics: Paradigm, Politics, or Philosophy» in Nicholas Mercuro, ed. *Law and Economics*, Boston: Kluwer Academic Pub., pp. 233–258.
- . 1992. *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*. New York: The Free Press.
- . 1994. «Reducing Bribery in the Public Sector» in Due V. Trang, ed. *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*, Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 21–28.
- . 1995a. *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in the United States and Germany*, New Haven: Yale University Press.
- . 1995b. «Public Law versus Private Law in Environmental Regulation: European Union Proposals in the Light of United States Experience». *Review of European Community & International Environmental Law* 4:312–320.
- . 1996a. «Altruism, Nonprofits and Economic Theory». *Journal of Economic Literature* 34:701–728.
- . 1996b. «Democracy and “Grand” Corruption». *International Social Science Journal* 48:365–380.
- . 1996c. «Is Leaner Government Cleaner Government?» Published in Spanish as «Una Administracion Reducida Significa una Administracion Mas Limpia?» *Nieva Sociedad*, No. 145, September–October, pp. 66–79.
- . 1997a. «Corruption, Inefficiency, and Economic Growth». *Nordic Journal of Political Economy* 24:3–20.
- . 1997b. «The Political Economy of Corruption» in Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*, Washington: DC: Institute for International Economics, pp. 31–60.
- . 1997c. «The Role of the World Bank in Controlling Corruption». *Law and Policy in International Business* 29:93–114.
- . 1998a. «Bribes and Gifts» in Avner Ben-Nur and Louis Putterman, eds. *Economics, Values, and Organization*, New York: Cambridge University Press, pp. 296–328.
- . 1998b. «Corruption and Development» in Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz, eds. *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1997*, Washington DC: World Bank, pp. 35–57.
- Rose-Ackerman, Susan, and Andrew Stone. 1998. «The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys» draft working paper. World Bank. Washington DC.
- Rosenberg, Richard D. 1987. «Managerial Morality and Behavior: The Questionable Payments Issue». *Journal of Business Ethics* 6:23–36.
- Rosenbloom, David. 1971. *Federal Service and the Constitution: The Development of the Public Employment Relationship*, Ithaca: Cornell University Press.

- Ross, Randy. 1988. *Government and the Private Sector: Who Should Do What*, New York: Crane, Russak & Co.
- Rouis, Mustapha. 1994. «Senegal: Stabilization, Partial Adjustment, and Stagnation» in Ishrat Husain and Rashid Faruquee, eds. *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*, Washington DC: The World Bank, pp. 286–351.
- Rowat, Malcolm. Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds. 1995. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank.
- Rubinfeld, Daniel. 1997. «On Federalism and Economic Development». *Virginia Law Review* 83:1581–1592.
- Rudzio, Wolfgang. 1994. «Das Neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen». *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen* 25:390–401.
- Ruzindana, Augustine. 1995. «Combating Corruption in Uganda» in Fetter Langseth, J. Katorobo, E. Brett, and J. Munene, eds. *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala: Fountain Publishers, pp. 191–209.
- Saba, Roberto, and Luigi Manzetti. 1997. «Privatization in Argentina: The Implications for Corruption». *Crime, Law & Social Change* 25:353–369.
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. 1995. «Natural Resource Abundance and Economic Growth». Development Discussion Paper No. 517a, Harvard Institute for International Development, Cambridge MA, October.
- Santa Gadea, Fernando Vega. 1995. «Judicial Reform in Peru» in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 184–191.
- Savona, Ernesto U. and Laura Mezzanotte. 1997. «Double Standards in Public Life: The Case of International Corruption» in Barry Rider, ed. *Corruption: The Enemy Within*, The Hague: Kluwer, pp. 105–111.
- Scalapino, Robert. 1989. *The Politics of Development: Perspectives on Twentieth-Century Asia*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Shiesi, Martin J. 1977. *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1800–1920*, Berkeley: University of California Press.
- Schmid, A. Allan, and Lindon J. Robison. 1995. «Applications of Social Capital Theory». *Journal of Agriculture and Applied Economics* 27:59–66.
- Schultze, Charles. 1977. *The Public Use of the Private Interest*, Washington DC: Brookings Institution.
- Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Wailing: Indonesia in the 1990s*, Boulder: Westview Press.
- Scott, David. 1995. «Money Laundering and International Efforts to Fight It». *Viewpoints*. No. 48, Financial Sector Development Department, Vice Presidency for Finance and Private Sector Development, World Bank, Washington, May.
- Scott, Graham. 1996. *Government Reform in New Zealand*, IMF Occasional Paper 140, Washington DC: International Monetary Fund.
- Seibel, Wolfgang. 1997. «Corruption in the Federal Republic of Germany Before and in the Wake of Reunification» in Donatella della Porta and Yves Meny, eds. *Democracy and Corruption in Europe*, London: Pinter, pp. 85–102.
- Seligson, Mitchell A., and John A. Booth. 1993. «Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica». *Journal of Politics* 55:777–792.
- Sen, A. K. 1977. «Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory». *Philosophy and Public Affairs* 6:317–344.
- Shaw, Keith, John Fenwick, and Anne Foreman. 1994. «Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988–1992». *Public Administration* 72:201–217.

- Shelley, Louise. 1994. «Post-Soviet Organized Crime». *Demokratizatsiya* 2:341–358.
- Sherman, Lawrence W. 1974. *Police Corruption: A Sociological Perspective*, Anchor Books: New York.
- Shihata, Ibrahim F. I. 1997. «Corruption – A General Review With an Emphasis on the Role of the World Bank». *Dickinson Journal of International Law* 15:451–486.
- Shihata, Ibrahim F. I., and Antonio R. Parra. 1994. «Applicable Law in Disputes Between States and Private Foreign Parties: The Case of Arbitration under the ICSID Convention». *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal* 9:183–213.
- Shirk, Susan L. 1994. *How China Opened Its Door: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Shleifer A., and Vishny, R. 1993. «Corruption». *Quarterly Journal of Economics* 108:599–617.
- Shapiro, Shiomo. 1998. «Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union». *Columbia Journal of European Law* 4:545–578.
- Singh, Gurharpal. 1997. «Understanding Political Corruption in Contemporary Indian Politics». *Political Studies* 45:626–638.
- Skidmore, Max J. 1996. «Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC». *Annals of the American Academy of Political Science and Sociology* 547:118–130.
- Smith, Warrick, and Ben Shin. 1995. *Regulating Brazil's Infrastructure: Perspectives on Decentralization*, Economic Notes No. 6, Country Dept. I: Latin American and Caribbean Region, Washington DC: World Bank, September.
- Snyder, James M. Jr. 1992. «Long-Term Investing in Politicians: Or, Give Early, Give Often». *Journal of Law and Economics* 35:15–43.
- Sproat, John. 1982. «*The Best Men*»: *Liberal Reformers in the Gilded Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stark, Andrew. 1992. «Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in the Understanding and Approach». *Public Administration Review* 52:427–437.
- Stasavage, David. 1996. «Corruption and the Mozambican Economy» second draft. OECD Development Centre. Paris, August.
- Stave, Bruce, ed. 1972. *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reform*. Lexington MA: D.C. Heath and Co.
- Stella, Peter. 1992. *Tax Farming—A Radical Solution for Developing Country Tax Problems?* IMF Working Paper, WP/92/70, Washington DC: IMF.
- Stigler, George. 1971. «The Theory of Regulation». *Bell Journal of Economics and Management Science* 2:3–21.
- Stone, Andrew, Brian Levy, and Ricardo Paredes. 1992. «Public Institutions and Private Transactions: The Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile». Policy Research Working Paper 891. Washington DC: World Bank.
- Strassmann, W. Paul. 1989. «The Rise, Fall, and Transformation of Overseas Construction Contracting». *World Development* 17:783–794.
- Sultan, Nabil Ahmed. 1993. «Bureaucratic Corruption as a Consequence of the Gulf Migration: The Case of North Yemen». *Crime, Law and Social Change* 19:379–393.
- Swamy, Gurushri. 1994. «Kenya: Patchy, Intermittent Commitment» in Ishrat Husain and Rashid Faruquee, eds. *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*, Washington DC: The World Bank. pp. 193–237.
- Tanenbaum, Adam S. 1995. «*Day v. Holahan*: Crossroads in Campaign Finance Jurisprudence». *Georgetown Law Journal* 84:151–178.
- Tanzania. Presidential Commission of Inquiry Against Corruption. 1996. *Report of the Commission on Corruption — Volume 1*, Dar Es Salaam, November.



- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1997. «Corruption, Public Investment, and Growth». IMF Working Paper WP/97/139. Washington DC: International Monetary Fund, October.
- Tendler, Judith. 1979. «Rural Works Programs in Bangladesh: Community, Technology and Graft». Prepared for the Transportation Department of the World Bank, Washington DC.
- Tenenbaum, Bernard. 1996. «Regulation: What the Prime Minister Needs to Know». *Electricity Journal* 9(2):28–36 (March).
- Terkper, Seth E. 1994. «Ghana's Tax Administration Reforms (1985–1993)». *Tax Notes International* 94:1393–1400, May 23.
- Thacher, Thomas D. II. 1995. «The New York City School Construction Authority's Office of the Inspector General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry» draft. New York NY, June.
- Thelen, David. 1972. *The New Citizenship: Origins of Progressivism in Wisconsin, 1885–1900*, Columbia MO: University of Missouri Press.
- Thompson, Joel A., and Gary F. Moncrief. 1998. *Campaign Finance in State Legislative Elections*, Washington DC: Congressional Quarterly.
- Tiefer, Charles. 1983. «The Constitutionality of Independent Officers as Checks on Abuses of Executive Power». *Boston University Law Review* 63:59–103.
- Tiemey, John. 1995. «Holiday Bribery». *New York Times Magazine*, December 17, pp. 42–44.
- Tirole, Jean. 1986. «Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations». *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:181–214.
- Tirole, Jean. 1996. «A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)». *Review of Economic Studies* 63:1–22.
- Titmuss, Richard. 1970. *The Gift Relationship*, London: Alien and Unwin.
- Transparency International. 1995. *Building a Global Coalition Against Corruption*, TI Annual Report, Berlin.
- . 1998. *Combating Corruption: Are Lasting Solutions Emerging?* TI Annual Report. Berlin.
- Transparency International-USA. 1996. «Corporate Anti-Corruption Programs: A Survey of Best Practices». Washington DC, June.
- Tucker, Lee. 1994. «Censorship and Corruption: Government Self-Protection Through Control of the Media» in Due V. Trang, ed. *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 185–189.
- United Kingdom, Audit Commission. 1993. *Protecting the Public Purse: Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government*, London: HMSO.
- . 1994. *Protecting the Public Purse 2: Ensuring Probity in the NHS*. London: HMSO.
- . 1996. *Bulletin*, November.
- United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. 1990. *Corruption in Government-Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands, 11–15 December, 1989*, TCD/SEM 90/2, INT-89-R56, New York.
- United Nations Development Programme. 1996. *Aid Accountability Initiative, Bi-Annual Report, 1 January-June 30, 1996*, New York, July.
- . 1997a. «Corruption and Good Governance». Discussion Paper 3, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support (prepared by Susan Rose-Ackennan).
- . 1997b. *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP policy document, New York, January.

- United Nations, High Commissioner for Human Rights. 1996. Centre for Human Rights, Programme of Technical Cooperation in the Field of Human Rights, *Report of the Needs Mission to South Africa (6-25 May 1996)*.
- Vander Velde, Edward J., and Mark Svendsen. 1994. «Goals and Objectives of Irrigation in Pakistan – A Prelude to Assessing Irrigation Performance». *Quarterly Journal of International Agriculture* 33:222–242.
- Van de Walle, Nicholas. 1989. «Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues». *World Development* No. 17, pp. 601–615.
- Van Rijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1997. «Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?» working paper 97/93, International Monetary Fund, Washington DC.
- Varese, Federico. 1994. «Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and the Rise of the Russian Mafia». *Archives of European Sociology* 35:224–258.
- Verheijen, Tony, and Antoaneta Dimitrova. 1996. «Private Interests and Public Administration: The Central and East European Experience». *International Review of Administrative Sciences* 62:197–218.
- Vermeulen, Gert. 1997. «The Fight Against International Corruption in the European Union» in Barry Rider, ed. *Corruption: The Enemy Within*. The Hague: Kluwer, pp.333–342.
- Vick, Douglas W., and Linda Macpherson. 1997. «An Opportunity Lost: The United Kingdom's Failed Reform of Defamation Law». *Federal Communications Law Journal* 49:621–653.
- Vincent, Jeffrey R., and dark S. Binkley, «Forest-Based Industrialization: A Dynamic Perspective» in Narendra P. Sharma, ed. *Managing the World's Forests*, Dubuque, IA: Kendall/Hunt Publishing, pp. 93–139.
- von der Fehr, Nils-Henrik Morch. 1995. «The African Entrepreneur: Evidence on Entrepreneurial Activity and Firm Formation in Zambia». Discussion Paper 15095. Regional Program on Enterprise Development, Washington DC: The World Bank.
- Wade, Robert. 1982. «The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India». *Journal of Development Studies* 18:287–328.
- . 1984. «Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy». *Journal of Development Economics* 14:285–303.
- Webster, Leila M. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Hungary*. World Bank Technical Paper 229. Washington DC: World Bank.
- . 1993b. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Poland*. World Bank Technical Paper 237, Washington DC: World Bank.
- Webster, Leila M., and Joshua Charap. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in St. Petersburg*. World Bank Technical Paper 22S. Washington DC: World Bank.
- Webster, Leila, with Juergen Franz, Igor Artimiev, and Harold Wackman. 1994. *Newly Privatized Russian Enterprises*, World Bank Technical Paper Number 241. Washington DC: World Bank.
- Wedeman, Andrew. 1997. «Looters. Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: orruption and Growth in Zaire, South Korea and the Philippines». *The Journal of Developing Areas* 31:457–478.
- Wei, Shang-Jin. 1997. «How Taxing Is Corruption on International Investors?». National Bureau of Economic Research Working Paper 6030, Cambridge MA. May.
- Weingast, Barry R. 1995. «The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development». *Journal of Law, Economics, and Organization* 11:1–31.
- Weitzman, Martin L., and Douglas L. Kruse. 1990. «Profit Sharing and Productivity» in Alan Blinder, ed. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington DC: The Brookings Institution, pp. 95–142.

- White, Leonard D. 1958. *The Republican Era: 1869-1901: A Study in Administrative History*, New York: Macmillan.
- Wiehan, Michael H. 1997. «Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives» paper presented at the 8<sup>th</sup> Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur.
- Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press.
- . 1979. «Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations». *Journal of Law and Economics* 22:233–261.
- World Bank. 1991. *The Reform of Public Sector Management*, Policy and Research Series 18, Country Economics Department, Washington DC.
- . 1993. *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector*, Report No. 11672-UNI, Energy Sector Management Assistance Programme, World Bank Western Africa Department and Industry and Energy Division, July.
- . 1994a. *Nigeria: Structural Adjustment Program* Washington DC: World Bank.
- . 1994b. *Paraguay: Country Economic Memorandum*, Report 11723, World Bank: Washington DC, June 29.
- . 1995. *Ghana Country Assistance Review*, Report No. 14547, Operations Evaluation Department. Washington DC: World Bank, June.
- . 1997a. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.
- . 1997b. *The Inspection Panel: Overview September 1997 Update*, <http://www.worldbank.org/html/ins-panel/overview.html>.
- . 1997c. *World Development Report 1997: The Slate in a Changing World*, New York: Oxford University Press.
- Yabarak, Isil, and Leila Webster. 1995. *Small and Medium Enterprises in Lebanon: A Survey*, World Bank, Private Sector Development Department and Industry and Energy Division, Middle East and North Africa Country Department II, final report, January 28.
- Yotopoulos, Pan A. 1989. «The (Rip)Tide of Privatization: Lessons from Chile». *World Development* 17:683–702.
- Zeiizer, Viviana A. 1994. *The Social Meaning of Money*, New York: Basic Books.
- Zifcak, Spencer. 1994. *New-Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham: Open University Press.

## Именной указатель

- Агарвала Б. Р. (Agarwala B. R.) 226  
Адамолекун Ладипо (Adamolekun Ladipo) 91–93, 100, 116  
Адес Альберто (Ades Alberto) 3, 48  
Азабу Монги (Azabou Mongi) 115  
Аккерман Брюс (Ackerman Bruce) 59, 185  
Алам М. Шахид (Alam M. Shahid) 62, 73  
Алварес Гледис (Alvarez Gladys S) 205, 207  
Александр Герберт (Alexander Herbert E.) 177, 186  
Алфилер Ма Консерсьон (Alfiler Ma Consercion P.) 13, 14, 15, 67, 95  
Андвиг Йенс (Andvig Jens Chr.) 164–165  
Андреони Джеймс (Andreoni James) 122  
Андрески Станислав (Andreski Stanislaw) 149  
Анек Леотамтас (Anek Leothamtas) 196  
Анекьярико Фрэнк (Anechiarico Frank) 20, 67, 103, 214, 263  
Ансоабехере Стивен (Ansoabehere Stephen) 190  
Антониу Энтони (Antoniou Anthony) 229  
Арлен Дженифер (Arlen Jennifer) 74
- Банкер Стивен (Bunker Stephen G.) 15, 66, 129  
Бардхан Пранаб (Bardhan Pranab) 11, 16, 138  
Баррет-Браун Элизабет (Barratt-Brown Elizabeth P.) 257  
Басу К. (Basu K.) 109, 290  
Басу Сюзанто (Basu Susanto) 290  
Бейзер Хитер (Baser Heather) 293  
Бейли Дэвид (Bayley David H.) 123  
Беккер Гэри (Becker Gary S.) 67, 102  
Бер Питер (Behr Peter) 81, 82  
Беренштейн Серджо (Berensztein Sergio) 276, 280  
Бернс Джон (Burns John) 93, 98, 199  
Бесли Тимоти (Besley Timothy) 14, 97  
Бигстен Арне (Bigsten Arne) 9, 19, 20, 49, 281  
Бинг Сонг (Bing Song) 196, 207  
Бисселл Ричард (Bissell Richard E.) 257  
Блайндер Алан (Blinder Alan) 104
- Блейк Чарлз (Blake Charles) 44, 45, 131  
Блэр Уильям (Blair William Alan) 270, 271  
Бойард Тони (Boyard Tony) 111  
Борнер Сильвио (Borner Silvio) 196, 203  
Борчердинг Томас (Borcharding Thomas) 111  
Бреннан Джеффри (Brennan Geoffrey) 25  
Бронарс Стивен (Bronars Stephen G.) 177  
Брунетти Авмо (Brunetti Avmo) 196, 203  
Бруно Майкл (Bruno Michael) 279  
Брэдлоу Дэниел (Bradlow Daniel D.) 256  
Брэттон Майкл (Bratton Michael) 223  
Буйсен Виллем (Booyesen Willem) 68, 73  
Бурки Шахид (Burki Shahid Javed) 9, 21  
Бускалья Эдгардо (Buscaglia Edgardo, Jr.) 202–206  
Бхагвати Джагдиш (Bhagwati Jagdish) 2  
Бхаттачарья С. (Bhattacharya S.) 109  
Бьюкенен Джеймс (Buchanan James M.) 26  
Бэйми Дж. (Bamey J. B.) 130
- Вай Шан-Чин (Wei Shang-Jin) 3, 157  
Вайнгаст Барри (Weingast Barry R.) 199  
Вайтцман Мартин (Weitzman Martin L.) 103  
Ван де Валле Николас (Van de Walle Nicholas) 44  
Вандервельде Эдуард (Vander Velde Edward J.) 13  
Ванджала Смокин (Wanjala Smokin) 216  
Ваннуччи Альберто (Vannucci Alberto) 12, 18, 32, 34, 135, 275  
Ван Рикгем Каролина (Van Rijckeghem Caroline) 94, 97  
Вареze Федерико (Varese Federico) 28, 127  
Ведеман Эндрю (Wedeman Andrew) 4, 153  
Ведер Беатрис (Weder Beatrice) 94, 97, 194, 203  
Вермелен Герт (Vermeulen Gert) 68  
Верхайен Тони (Verheijen Tony) 140  
Вихан Майкл (Wiehan Michael H.) 34  
Вишни Роберт (Vishny Robert) 13, 15, 69, 152, 156  
*Всемирный банк* 10, 61, 96, 104, 117, 181

- Гамбетта Диего (Gambetta Diego) 11, 28, 29, 127, 199  
Ганликс Артур (Gunlicks Arthur B.) 186  
Гардинер Рой (Gardiner Roy) 138  
Гармент Сюэнн (Garment Suzanne) 276  
Геддес Барбара (Geddes Barbara) 202, 216, 233, 263–269, 291, 293  
Гелб Алан (Gelb Alan) 280  
Гилман Стюарт (Gilman Stuart C.) 100–102  
Гинье Лани (Guinier Lani) 172  
Гонг Тинг (Gong Ting) 9  
Гордли Джеймс (Gordley James) 122  
Графтон Квентин (Grafton R. Quentin) 154, 158, 236  
Грегори Дэвид (Gregory David) 111  
Грей Джон (Gray John) 82, 87  
Грилли Витторио (Grilli Vittorio) 278  
Гриндл Мерили (Grindle Merilee S.) 140, 261, 290–293  
Гуэрро Ампаран Хуан (Guerro Amparan Juan Pablo) 92  
  
Давуди Хамид (Davoodi Hamid) 4, 36, 157  
Дайа Мамаду (Dia Mamadou) 22, 23, 105, 143, 145, 236  
Даймонд Тэрри (Diamond Tarry) 141, 173, 283  
Даколиас Мария (Dakolias Maria) 202–207  
Дас-Гупта Ариндам (Das-Gupta Arindam) 6, 59, 66, 94  
Де-Джордж Ричард (De George Richard T.) 239  
Де-Жанври Ален (De Janvry Alain) 293  
Делла Порта Донателла (della Porta Donatella) 12, 18, 34, 36, 39, 136, 140, 176, 178  
Делюло Джон (DiIulio John J. Jr.) 119  
Де Мело Марта (De Melo Martha) 9, 23, 31  
Дерлин Ханс-Ульрих (Derlien Hans-Ulrich) 92  
Джильоли Пьер-Паоло (Giglioli Pier Paolo) 220  
Джозеф Ричард (Joseph Richard) 282  
Джозефсон Мэтью (Josephson Matthew) 277  
Джонсон Роберта (Johnson Roberta A.) 231  
Джонсон Роналд (Johnson Ronald N.) 270, 284–288, 293  
  
Джонстон Майкл (Johnston Michael) 9  
Джордан Энн (Jordan Ann D.) 204, 220  
Джэкобс Джеймс (Jacobs James B.) 21, 66, 100, 214, 263  
Димитрова Антоанета (Dimitrova Antoa-neta) 143  
Дис Грегори (Dees J. Gregory) 124, 125, 133  
Ди-Телла Рафаэль (Di Tella Rafael) 3, 48  
Дойг Алан (Doig Alan) 215  
Досс Марион (Doss Marion T. Jr.) 97–98, 100  
Доссе Маркус (Dausses Markus D.) 98, 100  
Дрэзен Аллан (Drazen Allan) 278  
Дэниелс Рональд (Daniels Ronald J.) 75  
Дэрроу Масако (Darrrough Masako N.) 110  
  
Зайбел Вольфганг (Seibel Wolfgang) 176, 196, 266  
Зданович Джон (Zdanowicz John S.) 86, 254  
Зелицер Вивиана (Zelizer Viviana) 122, 125, 130, 145  
Зибелбаум Пол (Siegelbaum Paul) 48, 54, 56, 295  
Зифкак Спенсер (Zifcak Spencer) 261, 279  
  
Иддалл Сиди (Iddal Sidi Mohammed) 50  
Ингрэм Патрисия (Ingraham Patricia W.) 108  
Истер Джералд (Easter Gerald) 141  
Истерли Уильям (Easterly William) 173, 279, 280, 282  
Йотопулос Пан (Yotopoulos Pan A.) 46  
  
Ка Йон (Quah Jon S.T.) 212, 213  
Кадо Оливье (Cadot Olivier) 64, 72, 107, 108  
Калверт Монте (Calvert Monte A.) 273  
Кальтефляйтер Вернер (Kaltfleiter Werner) 186, 187  
Кампос Хосе (Campos Jose Edgardo) 39, 105, 111, 158, 277  
Кан Муштак (Kahn Mushtaq H.) 138, 160  
Картье-Брессон Ж. (Cartier-Bresson J.) 11  
Кауфман Дэниел (Kaufmann Daniel) 3, 17, 47, 49, 55, 56  
Келлог Стивен (Kellogg Steven E.) 81  
Келман Стивен (Kelman Steven) 79–83  
Ки Эллисон (Qui Allison R.) 177, 184

- Кибвана Кивута (Kibwana Kivutha) 217  
 Кикери Сунита (Kikeri Sunita) 44, 46, 53, 55  
 Килби Кристофер (Kilby Christopher) 240  
 Ким Чонг (Kim Jong Bum) 202  
 Ким Чунги (Kim Joongi) 202  
 Китчен Ричард (Kitchen Richard) 96  
 Кифер Филип (Keefer Philip) 1  
 Клей Карен (Clay Karen) 136  
 Клитгаард Роберт (Klitgaard Robert) 13, 16, 17, 27, 87, 107, 211, 212, 213, 275, 292, 293  
 Ковачич Уильям (Kovacic William) 70  
 Кокс Гэри (Cox Gary) 266  
 Коладзингари Сильвия (Colazingari Silvia) 47, 178, 184  
 Колдуэлл Майкл (Caldwell Michael) 193  
 Коллинз Пол (Collins Paul) 94, 98, 114, 180  
 Коннолли Уильям (Connolly William J.) 184, 185  
 Корралес Хавьер (Corrales Javier) 276, 280  
 Котрэн Дэн (Cothran Dan A.) 275  
 Кочанек Стивен (Kochanek Stephen) 140, 142, 146  
 Кошук Джэки (Koszczuk Jackie) 178, 184, 185  
 Коэн Лоуренс (Cohen Lawrence) 14, 66, 128  
 Крафт Майкл (Kraft Michael E.) 231  
 Креби́ль Кит (Krehbiel Keith) 189  
 Круз Дуглас (Kruise Douglas L.) 102  
 Крэмтон Питер (Cramton Peter C) 125, 126, 133  
 Крюгер Энн (Krueger Anne O.) 2, 280  
 Кукси Брайен (Cooksey Brian) 233  
 Кулидж Жаклин (Coolidge Jacqueline) 149, 152, 159, 274  
 Куллоудон Вирджини (Coulloudon Virginie) 179  
 Кыян Йинги (Qian Yingyi) 198  
 Кэрвен Питер (Curwen Peter) 86, 254  
 Лайбкэп Гэри (Libecap Gary) 270, 272, 284–288, 292  
 Лафон Жан-Жак (Laffont Jean-Jacques) 123  
 Леви Брайен (Levy Brian) 49, 54, 267  
 Левин Дэвид (Levine David I.) 105  
 Левин Росс (Levine Ross) 172  
 Лейв Лестер (Lave Lester) 59  
 Лейвер Майкл (Laver Michael) 172  
 Лефф Натаниэл (Leff Nathaniel) 24, 122  
 Ли Дэвид (Li David D) 290  
 Ли Ране (Lee Rance P. L.) 13, 106, 202  
 Лимонги Фернандо (Limongi Fernando) 148, 150  
 Лин Да Сян (Lien Da Hsiang Donald) 35  
 Линарелли Джон (Linarelli John) 202  
 Липхарт Аренд (Liphart Arend) 171  
 Лонгене́кер Джа́стин (Longenecker Justin G.) 25  
 Лоран Энн (Laurent Anne) 80, 82  
 Лотт Джон (Lott John R. Jr.) 176  
 Лоу Патрик (Low Patrick) 22  
 Лоулер Эдвард (Lawler Edward E.) 102  
 Лундал Матс (Lundahl Mats) 36, 153, 155, 157  
 Льюис Питер (Lewis Peter) 283  
 Льюэн Дэвид (Lewin David) 102  
 Люи Фрэнсис (Lui Francis T.) 17, 58, 72, 280  
 Ма Джун (Ma Jun) 196  
 Маграт Питер (Magrath C. Peter) 208  
 Мадрон Рой (Madron Roy) 104  
 Макгаффи Джанет (MacGaffey Janet) 23, 94, 280  
 Маккинни Джозеф (McKinney Joseph A.) 25  
 Макларен Джон (McLaren John) 11, 96  
 Маклеод Бентли (MacLeod W. Bentley) 11, 17  
 Маклин Роберто (MacLean Roberto) 199, 202, 203, 204  
 Макферсон Линда (Macpherson Linda) 221  
 Малик Валид (Malik Waleed H.) 202  
 Мамия Джун (Mamiya Jun) 85, 87  
 Манцетти Луиджи (Manzetti Luigi) 44, 45, 53, 54, 129  
 Маньон Мелани (Manion Melanie) 75, 210, 211  
 Маранто Роберт (Maranto Robert) 110, 269, 270, 286  
 Марри-Раст Хэммонд (Murray-Rust D. Hammond) 13  
 Мартин Стивен (Martin Stephen) 110  
 Марционе Уильям (Marchione William P. Jr.) 277  
 Маршалл П. (Marshall P. J.) 284

- Мауро Паоло (Mauro Paolo) 3  
*Международная ассоциация адвокатов* 247  
*Международная комиссия по борьбе с отмыванием денег* (Financial Action Task Force) 253  
*Международная торговая палата* 247  
 Мейнвэринг Скотт (Mainwaring Scott) 193  
 Мейстреллис Кристина (Maistrellis Christina) 75  
 Мене Карл-Уве (Moene Karl Ove) 19, 20, 50, 163–164, 281  
 Менес Ребекка (Menes Rebecca) 289  
 Мени Ив (Meny Yves) 68, 175  
 Мехмет Озай (Mehmet Ozay) 159  
 Мецанотте Лаура (Mezanotte Laura) 45  
 Миллер Нейтен (Miller Nathan) 278  
 Миллер Терри (Miller Terry) 80, 83  
 Митчелл Дэниел (Mitchell Daniel J. B.) 102  
 Мишра А. (Mishra A.) 108  
 Мон Карел (Mohn Carel) 223  
 Монкриф Гэри (Moncrief Gary F.) 183  
 Монтас Майкл (Montias Michael) 278  
 Монтинола Габриэлла (Montinola Gabriella) 197, 266  
 Морено Окампо Луис (Moreno Ocampo Luis Gabriel) 16, 293  
 Моррис Стивен (Morris Stephen) 20, 57  
 Мое Терри (Moe Terry) 192, 193  
 Мууди-Стюарт Джордж (Moody-Stewart George) 31  
 Мукерджи Дилип (Mookherjee Dilip) 56, 57, 66, 95, 106, 110, 113  
 Мур Карлос (Moore Carlos W.) 25  
 Мур Майкл (Moore Michael) 280  
 Мэй Рэндолф (May Randolph) 218  
 Мэнс Дариус (Mans Darius) 94  
 Наджент Джеффри (Nugent Jeffrey B.) 113  
 Нанберг Барбара (Nunberg Barbara) 93, 97, 242, 291  
 Насмахер Карл-Хайнц (Nassmacher Karl-Heinz) 185, 186  
 Неллис Джон (Nellis John) 44, 46, 53, 55, 94, 97, 242, 291  
 Нелькер Тимоти (Noelker Timothy F.) 36, 81  
 Николс Филип (Nichols Philip M.) 204, 258  
 Никсон Эндрю (Nickson Andrew) 33, 153  
 Новицкая Ирина (Novitzkaya Irina) 23  
 Новицкий Виктор (Novitsky Victor) 23  
 Ногес Хулио (Nogues Julio) 49  
 Ноублз Джеймс (Nobles James C. Jr.) 75  
 Нуранги А. Г. (Noorani A. G.) 229  
 Нэк Стивен (Knack Stephen) 1  
 Океч-Овити (Okech-Owiti) 217  
 Олденбург Филип (Oldenburg Philip) 229  
 Олову Деле (Olowu Dele) 282  
 Олсон Мэнкур (Olson Mancur) 150–151, 157, 174  
 Олсон Тиффани (Olson Tiffany) 99, 101  
 Олукоши Адебайо (Olukoshi Adebayo) 10, 282  
 Остром Элинор (Ostrom Elinor) 109, 138  
 Офер Гур (Ofer Gur) 9, 23, 31  
 Пак Саймон (Pak Simon J.) 86, 254  
 Паредес Рикардо (Paredes Ricardo) 49, 268  
 Парис Родригес Эрнандо (Paris Rodriquez Hernando) 204  
 Парк Буйонг-Сеуг (Park Byeong-Seog) 176, 182  
 Парра Антонио (Parra Antonio R.) 255  
 Паррис Генри (Parris Henry) 91, 92, 269, 270  
 Пасук Фонгпайчт (Pasuk Phongpaicht) 27, 44, 95, 110, 121, 183  
 Пейнтер Джо (Painter Joe) 111  
 Пейнтер Крис (Painter Chris) 111  
 Пендергаст Уильям (Pendergast William F.) 26  
 Перри Джеймс (Perry James L.) 105  
 Пжеворски Адам (Przeworski Adam) 149, 151  
 Пинчис Майкл (Pinches Michael) 138  
 Питерсон Джон (Peterson John) 180  
 Пол Карен (Paul Karen) 58, 85, 254  
 Пол Сэм (Paul Sam) 15, 58, 103, 224  
 Полидано Чарлз (Polidano Charles) 290  
 Полоз Мэтью (Paulose Matthew Jr.) 251–252  
 Померене Вернер (Pommerehne Werner) 111  
 Поуп Джереми (Pope Jeremy) 75, 220, 229  
 Прадхан Санджай (Pradhan Sanjay) 105, 111

Премчанд А. (Premchand A.) 240, 242  
 Принс Карл (Prince Carl E.) 98  
 Причет Лэнт (Prichett Lant) 18  
*Программа развития ООН* (United Nations Development Programme) 97, 241

Раадшелдерс Джос (Raadschelders Jos. C. N.) 92, 276, 284

Райд Гэри (Reid Gary J.) 91, 94–96, 102  
 Райзман Майкл (Reisman W. Michael) 255  
 Рамсейер Марк (Ramseyer Mark) 169  
 Расмусен Эрик (Rasmussen Eric) 124, 170  
 Ратгерс Марк (Rutgers Mark R.) 92, 275, 285

Рауат Малколм (Rowat Malcolm) 202  
 Рауч Джеймс (Rauch James) 288

Рахман Рафик (Rahman A. T. Rafique) 212

Рашид Салим (Rashid Salim) 17, 18, 24  
 Рибейро Нето Аргут (Ribeiro Neto Artur) 201, 216, 278

Рид Стивен (Reed Steven R.) 176, 182  
 Робертс Роберт (Roberts Robert N.) 98–99, 101

Робисон Ричард (Robison Richard) 21, 129, 139

Родден Джонатан (Rodden Jonathan) 196

Роджерс Гленн (Rogers Glenn) 50

Родрик Дани (Rodrik Dani) 157, 286

Родс Р. (Rhodes R. A. W.) 110

Розенберг Ричард (Rosenberg Richard D.) 74, 249

Розенблум Дэвид (Rosenbloom David) 286

Ройтер Питер (Reuter Peter) 29, 199

Рор Джон (Rohr John A.) 101, 102

Роуз-Аккерман Сьюзен (Rose-Ackerman Susan) 12, 13, 19, 47, 50, 52, 55, 58, 61, 65, 66, 67, 70, 72, 82, 157, 192, 194, 274

Роулэндс Дейн (Rowlands Dane) 154, 157, 236

Рудзо Вольфганг (Rudzio Wolfgang) 186

Рудман Дэвид (Roodman David Malin) 21

Рузиндана Огюстин (Ruzindana Augustine) 82

Рут Хилтон (Root Hilton) 39, 157, 276

Рушмайер Дитрих (Rueschemeyer Dietrich) 149

Саба Роберто (Saba Roberto) 207, 276  
 Савона Эместо (Savona Ernesto U.) 46  
 Садулет Элизабет (Sadoulet Elisabeth) 293

Сакс Джеффри (Sachs Jeffrey D.) 280  
 Сандлер Ольга (Sandler Olga) 9, 23, 31  
 Санта-Гадеа Фернандо (Santa Gadea Fernando Vega) 203

Сахай Ратна (Sahay Ratna) 94, 95

Свендсен Марк (Svendsen Mark) 13

Селарье Мишель (Celarier Michelle) 45

Сен Амартья (Sen Amartya) 122

Сети Гита (Sethi Geeta) 18

Сингх Гурхарпал (Singh Gurharpal) 199, 276

Скалапино Роберт (Scalapino Robert) 141  
 Скидмор Макс (Skidmore Max J.) 210, 212, 213

Скотт Грэм (Scott Graham) 91, 92, 94–95, 265, 268

Скотт Дэвид (Scott David) 251, 252

Скофилд Норман (Schofield Norman) 173

Скьези Мартин (Schiesi Martin J.) 289, 293

Смит Уоррик (Smith Warrick) 54

Снайдер Джеймс (Snyder James M. Jr.) 176, 186, 190

Спиллер Пабло (Spiller Pablo) 54

Старк Эндрю (Stark Andrew) 99, 179, 180

Стасэвидж Дэвид (Stasavage David) 22, 23

Стейв Брюс (Stave Bruce) 271

Стелла Питер (Stella Peter) 113

Стивенс Джон (Stephens John D.) 149

Стиглер Джордж (Stigler George J.) 25, 67, 102

Стоун Эндрю (Stone Andrew) 19, 23, 49, 58

Страссман Пол (Strassmann W. Paul) 89, 239

Стюарт Ричард (Stewart Richard) 59

Сунгсидх Пириярангсан (Sungsidh Piriyaangsan) 27, 46, 95, 110, 121

Тайсон Лора (Tyson Laura) 106

Такер Ли (Tucker Lee) 220

Таненбаум Адам (Tanenbaum Adam S.) 9, 54, 184, 185, 186

Танци Вито (Tanzi Vito) 4, 36, 156

Телен Дэвид (Thelen David) 279, 286

Тендлер Джудит (Tendler Judith) 5



- Тененбаум Бернард (Tenenbaum Bernard) 53  
 Теркпер Сет (Terkerper Seth E.) 106  
 Тирни Джон (Tierney John) 131  
 Тироль Джин (Tirole Jean) 123, 165  
 Титмус Ричард (Titmuss Richard) 143  
 Томас Джон (Thomas John W.) 261, 290–293, 295  
 Томпсон Джозел (Thompson Joel A.) 185  
*Трэнспэренси интернэшнл* 223, 224, 239, 249  
 Тэчер Томас (Thacher Thomas) 71, 213  
 Уильямсон Оливер (Williamson Oliver) 126  
 Улен Томас (Ulen Thomas) 203, 204, 205, 207  
 Уорнер Эндрю (Warner Andrew M.) 280  
 Уэбстер Дейла (Webster Leila M.) 9, 16, 18, 23  
 Уэйд Роберт (Wade Robert) 15, 95, 110  
 Фарук Рашид (Faruqee Rashid) 10, 36  
 Фенуик Джон (Fenwick John) 111  
 Фернандес Ракель (Fernandez Raquel) 285  
 Финдли Марк (Findlay Mark) 9, 13, 228  
 Финдли Роналд (Findlay Ronald) 16, 152, 230  
 Флэттерс Фрэнк (Flatters Frank) 11, 17  
 Фляйшер Дэвид (Fleischer David) 15, 130, 274  
 фон дер Фер Нильс-Хенрик (von der Fehr Nils Henrik Morch) 283  
 Форман Энн (Foreman Anne) 111  
 Фуке Тоширо (Fuke Toshiro) 207, 226  
 Хак Надим-уль (Haque Nadeem Ul) 93, 94  
 Хандельсман Стивен (Handelsman Stephen) 27  
 Хансен М. Н. (Hansen M. N.) 130  
 Хао Юфан (Hao Yufan) 9  
 Хардин Гэррет (Hardin Garrett) 157  
 Хардинг Эйприл (Harding April L.) 14, 20  
 Хатчкрофт Пол (Hutchcroft Paul D.) 10, 137, 164, 196, 237  
 Хауз Роберт (Howse Robert) 75  
 Хейвуд Пол (Heywood Paul) 177, 199  
 Хепкема Зитце (Hepkema Sietze) 69, 73  
 Хербст Джеффри (Herbst Jeffrey) 10, 282  
 Хоровиц Доналд (Horowitz Donald) 172  
 Хубер Эвелин (Huber Evelyn) 149  
 Чакрабарти Дебасиш (Chakrabarti Debasish) 99, 100  
 Чарап Джошуа (Charap Joshua) 9, 16, 18, 23, 29  
 Честер Норман (Chester Norman) 12, 94, 103, 105, 216, 270  
 Чиббер Прадип (Chhibber Pradeep K.) 50  
 Чоу Данел (Chow Danel C. K.) 98, 181  
 Шапиро Линда (Shapiro Linda) 36, 81  
 Шварц Адам (Schwarz Adam) 33, 39, 40, 41, 155  
 Шелли Луиза (Shelley Louise) 28, 55  
 Шерк Сьюзен (Shirk Susan L.) 142  
 Шерман Лоуренс (Sherman Lawrence W.) 110  
 Шин Бен (Shin Ben) 55  
 Шихата Ибрахим (Shihata Ibrahim F. I.) 238, 255  
 Шлеммер-Шульте Сабина (Schlemmer-Schulte Sabine) 256, 257  
 Шляйфер Андрей (Shleifer Andrei) 13, 15, 69, 150, 156  
 Шмид Аллан (Schmid A. Allan) 128  
 Шнайдер Бен (Schneider Ben Ross) 268  
 Шнайдер Фридрих (Schneider Friedrich) 110  
 Шоу Кит (Shaw Keith) 110  
 Шпиро Шьюмо (Shpiro Shiomo) 216  
 Шугарт Мэттью (Shugart Matthew S.) 193  
 Шульц Дэвид (Schultz David) 110, 269  
 Шульце Чарлз (Schultze Charles) 59  
 Эйити Джордж (Ayitney George B. N.) 233  
 Эйрз Иэн (Ayres Ian) 69  
 Эредиа Бланка (Heredia Blanca) 268  
 Этциони Амитай (Etzioni Amitai) 175, 176  
 Ябрак Исиль (Yabrak Isil) 9

# Предметный указатель

## Австралия:

стратегия административных реформ 261

участие частного сектора в правительственных программах публичных услуг 114

Автократия, стратегия реформирования режима 272, 282–283

Агентство по международному развитию США (AMP) 241

Административное законодательство, реформы как антикоррупционная стратегия 193–198

Администрация Клинтона и реформы системы государственных заказов 79

Азиатские страны *см. также статьи об отдельных странах Азии:*

коррупция в этих странах 3

механизмы сдерживания своекорыстного поведения чиновников 159

последствия слабости законодательной власти 196

Азиатский банк развития, антикоррупционная политика 243

Американская ассоциация адвокатов (American Bar Association):

помощь странам, заинтересованным в реформах 259

специальная группа по выработке международных стандартов в области борьбы с коррупцией 246

Антикоррупционная политика, предложения международных организаций 240–243

Антикоррупционное законодательство: вознаграждение за предоставление доказательств о злоупотреблениях чиновников 72–76

как инструмент сдерживания коррупции 67–77

Антикоррупционные ведомства в Гонконге и Сингапуре 211–213

Антикоррупционные реформы:

в правительственной бюрократии 62

основанные на консенсусе 261

основанные на политической воле 261

отказ от коррупциогенных проектов 49

проведение честной приватизации 52–53

реформа системы государственных заказов 77

реформы в области регулирования и бюджетных расходов 56

роль антикоррупционного законодательства 67

Аргентина:

взяточничество в страховых компаниях 16

кризис как катализатор реформ 276

мошенничество при реализации региональных программ развития 46

плотина Ясирета 256

последствия коррупции и неэффективности 279

правовая система 202

приватизация 45

реформа системы перестрахования 293

судебная система 207

тендеры на приватизацию шоссейных магистралей 44

эксперименты по борьбе с коррупцией в Мендосе 238

Аудит:

международных инициативных проектов 246

подзаконных актов и финансовых расходов правительства 213–215

- Африканские страны *см. также статьи об отдельных странах Африки:*  
бесприбыльные схемы 223  
конфликт интересов в этих странах 96  
коррупция в области налогообложения и в таможенных органах 22–23;  
кредитование программ структурных реформ 35  
кризис государственных институтов 142;  
необходимость внедрения системы государственной службы 93  
роль финансовых институтов в программах развития 146  
снижение оплаты труда в системе государственной службы 93
- Базы данных:  
внешнеторговая статистика США 84  
индекс «Трэнспэрэнси интернэшнл» 32  
о коррупции 1–4
- Бангладеш:  
банк Грамин 147  
займы международных организаций как источник кумовства при распределении должностей 146  
как патримониальное государство 142
- Банковская система:  
высокорискованное кредитование 9  
коррупция и раздача должностей по протекции 108–109
- Бельгия, коррупция при распределении оборонных заказов 34
- Болгария, круговая порука в среде государственных служащих 143
- Боливия, реформа муниципальной администрации в Ла-Пасе 293
- Бостон:  
реформа Бостонской хартии 277–278  
реформа системы муниципальной службы 287
- Бразилия:  
антикоррупционная роль судебной системы 202  
издержки взяточничества 274  
издержки отсутствия прозрачности в работе властных структур 53  
коррупция при проведении приватизации 44  
мошенничество в связи с требованиями компенсаций работникам 15  
последствия перекрещивания полномочий правоохранительных органов 65  
реформы, направленные на укрепление автократической власти 274  
система открытого пропорционального представительства и неудачные попытки ее реформ 265  
способы поддержки коррумпированной системы 129  
судебная система 202, 203  
тайные фонды исполнительной власти 218
- Бухгалтерский учет, положения законодательства о противодействии коррупции во внешнеэкономической деятельности 74
- Бывшие советские республики *см. также статьи об отдельных республиках:*  
взятки с целью получения выгодных инвестиционных контрактов 24  
коррупция, вызванная высокими налогами 23  
оплата труда госчиновников 92
- Бюро по расследованию коррупционной деятельности (БРКД), Сингапур 213
- Бюрократия:  
коррупция в иерархических структурах 106  
реформы и конкурентная бюрократия 62–63
- Бюрократы *см. также управленческий аппарат государственный; система государственной службы:*  
взятки как стимул для добросовестной работы 17  
компании-взяткодатели 33  
предпосылки для взяточничества чиновников 37
- Вануату, канцелярия омбудсмена 230
- Великобритания:  
административные реформы 80-х годов 269  
«горячая линия» для борьбы с мошенничеством 230  
госслужба в XVIII в. 96

- государственные счетные комиссии 216
- дискуссии по вопросу окладов законодателей 180
- законодательство о защите чести и достоинства 222
- конкурсы на замещение вакансий в основных правительственных ведомствах 110
- конфликт интересов 100, 179
- основные принципы государственного устройства 195
- прямой подкуп избирателей в XIX в. 182
- реформа государственной службы 103, 291
- реформы в XIX в. 269–270
- скандалы вокруг зарплат членам парламента 180
- стимулирование в регулирующем законодательстве по телекоммуникациям 55
- Счетная (Ревизионная) комиссия 217
- Венесуэла:
  - антикоррупционные реформы 267
  - неформальная судебная система 208
  - приватизация в банковском секторе 45
  - предложенный Всемирным банком проект судебной реформы 210
  - приватизация государственной авиакомпании 45
  - судебная система 202–204
- Взятки:
  - взаимные обязательства 137
  - в мире бизнеса 73
  - в приватизационных сделках 45
  - как способ получения незаконных льгот и услуг 73
  - как способ снижения издержек 19–23
  - как стимул для бюрократии 16–18
  - конкурентное взяточничество 164
  - определение в законодательстве США о противодействии коррупции во внешнеэкономической деятельности 74
  - подарки 127–128
  - последствия нарушений регулирующего и налогового законодательства 21–23
  - последствия политики терпимого отношения 22–23
  - при получении законных льгот и выгод 73
  - расчистка рынка 11
  - с целью получить услугу вне очереди 16
- Восточно-европейские страны *см. также статьи об отдельных странах*:
  - взятки с целью получения займов 14
  - взятки с целью получения выгодных инвестиционных проектов 26
  - высокие налоги и коррупция 25
  - конфликт интересов 100, 181
  - личные связи как источник коррупции 142
  - оплата труда госслужащих 94
  - организованная преступность 28–29, 203
  - приватизация 28, 55
  - разрешение хозяйственных споров 203
  - суды и правовая система 204
- Всемирная торговая организация (ВТО):
  - предложение использовать при наложении антикоррупционных санкций 258
  - Соглашение о государственных заказах 245
- Всемирный банк:
  - антикоррупционная политика 240–245, 258
  - Инспекционная комиссия 255
  - Институт экономического развития 223
  - налоговая и таможенная системы как основное поле реформ 245
  - отдел анализа операций 240
  - правила в области государственных заказов 84, 238–240, 251–252
  - проекты реформ государственного управления 183
  - проекты судебной реформы 211
  - расследование проекта строительства плотины Ясирета 256
  - роль в институциональных реформах 243
  - требование прозрачности функционирования системы государственных заказов 238
- Вымогательство 68

- Габон, взятки политикам 111
- Гаити как клептократия 152
- Гайана:
- невыгодные контракты на освоение природных ресурсов 39
  - последствия низкой оплаты труда госслужащих 96
- Гамбия, недоимки бюджетных доходов и уклонение от налогов 23
- Гана:
- национальная служба доходов 111
  - последствия роста оплаты труда госслужащих 117
  - реформы в налоговой и таможенной сфере 108
  - схемы оплаты труда госслужащих 95
  - уклонение от налогов 23
- Германия:
- взятничество в связи с реконструкцией Франкфуртского аэропорта 34
  - значение сильной партийной системы 267
  - контроль над процессом принятия подзаконных и регулирующих актов органами исполнительной власти 195
  - процедуры принятия регулирующих актов 195
  - процесс судебного надзора 226
  - финансирование политических кампаний 177, 186–187
- Гонконг:
- антикоррупционное ведомство 211
  - коррупция в сфере распределения государственного жилья 13
  - независимая антикоррупционная комиссия 211
- Государственные заказы:
- в клептократиях 274
  - в коррумпированных системах 85
  - в развивающихся странах 83–85
  - клятва о «невзяточничестве» 239
  - рекомендации Всемирного банка 237
  - рекомендации ВТО 246
  - реформа системы г. з. как антикоррупционная стратегия 85
  - реформа системы г. з. в США 77
  - сговор при распределении 6
- Государственный сектор:
- влияние коррупции 2–3
  - низкая оплата труда порождает коррупцию 94
  - снижение коррупционных стимулов 94
- Греция, взятничество и приватизация 44
- Группа Всемирного банка, Международный центр по урегулированию инвестиционных споров 256
- Дело «Флетчер против Пека» (1810) 209
- Демократия:
- возможности для коррупции 127–128
  - реформы в ее условиях 247, 263
  - финансирование политических кампаний 176
- Доверие:
- внутри трудового коллектива 129
  - в транзакциях, сопровождаемых подарками и взятками 130
  - как следствие личных связей 129
  - как следствие некомпетентности правительственных структур 130
  - получение информации 139
- Европейский Союз (ЕС):
- директива о доступе к информации, имеющей отношение к охране окружающей среды 218
  - директивы об отмывании денег 251
  - требования к проблеме политического конфликта интересов 180
- Заир:
- клептократия 152, 280
  - коррупция в приграничной торговле 23
  - оплата труда государственных чиновников 94
  - попытки реформ налоговой и таможенной систем 273
- Замбия:
- «погоня за рентой» 281
  - тарифные льготы 22
- Зимбабве:
- комиссионные за выгодные контракты в области телекоммуникаций 35
  - независимость судей 208
- Избиратели, подкуп 181

**Индия:**

антикоррупционная роль судебной системы 201  
 канцелярия омбудсмана (Лок-Пал) 229  
 коррупция в ирригационной системе 13  
 коррупция в сфере телефонных услуг 18  
 Общество гражданского действия 226  
 последствия переименования полномочий правоохранительных органов 66  
 сбор налогов 58, 66  
 скандал вокруг скупки земельных участков в Аттар-Прадеш 229  
 «тарифы» на предоставление публичных услуг 16  
 упущенные возможности для реформ 282  
 центр публичной политики в Бангалоре 224

**Индонезия:**

взятки чиновникам регулирующих ведомств 21  
 лесозаготовительные концессии 39, 40, 42  
 налоговая и таможенная реформы 275  
 нарушения законодательства о вырубке леса 42  
 «погоня за рентой» Сухарто и его детей 40  
 приватизация при режиме Сухарто 158  
 судебная система 201

**Информация:**

завоевание доверия 134  
 о деятельности правительства как канал подотчетности власти 216  
 предпочтение коррумпированных инсайдеров 45  
 роль в проведении политических кампаний 182

**Иордания, законодательство о защите чести и достоинства 222****Ирригационные системы, коррупция при распределении водных ресурсов 13****Испания:**

ожидание ответных услуг 177

подкуп избирателей 182

последствия децентрализации власти 199

роль судебной системы в борьбе с коррупцией 201

**Исполнительная ветвь власти:**

в азиатских странах 196

в странах Латинской Америки 196

**Италия:**

бизнесмены-политики 176

зависимость государственного и частного секторов 138

взятки с целью получения конфиденциальной информации 32

взяточничество при ренационализации приватизированных предприятий 47

влияние мафии на муниципальные власти 199

вымогательство взяток чиновниками 18

дефицит доверия к государственным институтам 128

компании-взяткодатели 136

компрометирующая информация как орудие власти 275

мошенничество в строительных проектах 39

освещение проблем коррупции в прессе 221

подкуп избирателей 182

правила финансирования политических кампаний 178, 185

роль антикоррупционных расследований 36

роль независимой судебной системы в борьбе с коррупцией 201

**Казахстан, кодекс об иностранных инвестициях 204****Канада:**

законодательство о борьбе с отмыванием денег 252

ограничение конфликта интересов 101

проблема сделок по типу «ты – мне, я – тебе» 177

система сдержек и противовесов в структуре власти 190

**Кения:**

ведомство по борьбе с коррупцией 215

- взятки чиновникам контролирующих ведомств 22  
государственные счетные комиссии 217  
злоупотребления в области снабжения медикаментами 35  
коррупция в банковской системе 9  
общественное мнение и распространение коррупции в стране 119  
опросы граждан 120  
отношения по типу «принципал-агент» 141  
противодействие реформам в госсекторе 251  
трудоустройство образованных граждан в правительственные ведомства 283
- Китай:**  
взяточничество с целью закупки товаров по государственным ценам 9  
осведомители 75  
перераспределение ресурсов 138  
последствия курса на децентрализацию власти 199  
правовая система 205  
предпосылки для доминирования лоббистских групп 98, 181  
приватизация 45  
процедуры в административном законодательстве 196  
регионы с либеральной экономикой 144  
реформы системы государственной службы 91
- Клептократия:**  
антикоррупционные реформы 274  
международная помощь 237  
функционирование режима и коррупция 149
- Колумбия:**  
коррупция 265  
сотрудничество члена наркокартеля с правоохранительными органами 133, 199
- Компании см. также транснациональные компании:**  
взятки в приватизационных сделках 44  
взятки политикам и банкирам 12  
взятки с целью получения выгодных контрактов и концессий 40  
вознаграждение осведомителям 75  
запрещение взяточничества законом США о злоупотреблениях во внешнеэкономической деятельности 74–76  
поддержка курса реформ 273, 291  
предпосылки для подкупа государственных чиновников 35  
уголовная ответственность к. 74  
уязвимость для диктата со стороны организованной преступности 28
- Конкурентная бюрократия 62**  
**Конкурентное взяточничество 164**  
**Контракты:**  
взятки с целью получения к. 34  
заключение контрактов с частными фирмами для оказания публичных услуг 113  
подарки и взятки как повод для получения к. 126  
репутация и доверие между сторонами при заключении к. 138
- Конфликт интересов:**  
бюрократические предпосылки 99  
в трактовке британского законодательства 107  
инсайдерские сделки в условиях слабой законодательной базы для борьбы с к. и. 46  
политические предпосылки 179
- Корея:**  
антикоррупционная роль судебной системы 202  
взяточничество 14, 20, 33  
вознаграждение госчиновникам 107  
деление взяток между чиновниками 110  
информация о политических кампаниях 182  
незаконное финансирование политических партий 176  
ожидание подарков избирателями 183  
сговор при получении государственных заказов 87  
снабжение частей армии США, расквартированных в К. 87  
фаворитизм в банковской сфере и в бизнесе 9
- Коста-Рика:**  
компьютерная база данных по законодательным и регулирующим актам 204  
политическая культура 143

**Кот д'Ивуар:**

взятки и уровень налогообложения для участников приграничной торговли 50  
попытки примирить корпоративную и социальную культуру 146

**Круглый стол по проблемам бизнеса 248****Латиноамериканские страны см. также статьи об отдельных странах:**

взятки владельцев игорного бизнеса госчиновникам 27  
законодательство о защите чести и достоинства 222  
земельная реформа 295  
избирательные системы 263  
исполнительная власть 196  
неправительственные организации 224  
неприбыльные организации и борьба с коррупцией 224  
оплата труда государственных чиновников 93  
свобода прессы 279  
системы государственной службы 104  
слабость законодательной власти 196  
судебная и правовая система 196, 203

**Ливан, взятки с целью получения кредитов 9****Лицензирование экспорта и импорта как источник взяточничества и фаворитизма 12****Лояльность:**

кадровая политика, основанная на принципе л. 91  
основы в ряде развивающихся стран 140

**Малави, закупки несуществующей номенклатуры товаров 35****Малайзия:**

вырубка леса 41  
приватизация 41

**Мали, тарифные льготы 22****Мафия:**

определение 160  
факторы, способствующие созданию мафиозных картелей 28

**Международные политические системы 168****Международные правила участия в тендерах (ICB principles) 78, 83, 86****Международный валютный фонд (МВФ): антикоррупционная политика 240–241, 251, 260**

налоговая и таможенная системы как полигон реформ 242, 252

**Мексика:**

взятки с целью получения лицензий и разрешений 20  
издержки коррупции и неэффективности 282  
законодательство о борьбе с отмыванием денег 252  
минимальный налог на реальные активы компаний 56  
план создания профессиональной гражданской службы 92  
пресса 221  
программа модернизации государственного управления 230  
профилактическая борьба с «перебежчиками» из лагеря правящей партии 275  
реформа налоговой системы 275  
реформа таможенной службы 56, 294  
связи по типу «хозяин–клиент» 141

**Мозамбик:**

тарифные льготы 22  
уклонение от уплаты налогов 30

**Монополия:**

двусторонняя, предпосылки для создания 160  
распределение полученной ренты 161–162

**Налоги:**

взятки с целью получения налоговых льгот 17–18, 19  
выведение взяток из-под налогообложения 245  
как фокус программы реформ МВФ и ВБ 242  
конкуренция между налоговыми чиновниками–взяточниками 65–66  
реформы налоговой системы 56–57, 106–107, 298–299  
«такс-фарминг» 115

**Непал:**

влияние «конкурентного взяточничества» 66



- распределение между чиновниками незаконных поборов 110  
расследование злоупотреблений при строительстве плотины Арун-III 257
- Неправительственные организации (НПО):**  
группы гражданских наблюдателей как инструмент борьбы с коррупцией 224  
роль в процессе международного надзора 259
- Нигер, контрольно-пропускные пункты и вымогательство взяток 50**
- Нигерия:**  
государственный контроль над нефтедобывающей промышленностью и экспортом нефтепродуктов 282  
импортные лицензии как источник взяточничества и фаворитизма 10  
коррупция при заключении контрактов 36–37  
контрабанда 8  
раздача государственных должностей 173
- Нидерланды, институт адвокатуры для государственных чиновников 222**
- Никарагуа, политическая культура 143**
- Новая Зеландия:**  
материальное стимулирование госчиновников 107  
реформа правительства в 80-е годы 267  
смешанная система пропорционального представительства 270  
стимулы в регулирующем законодательстве в области телекоммуникаций 55  
участие частного сектора в сфере публичных услуг 114
- Нью-Йорк:**  
антикоррупционная программа управления школьного строительства 71, 213  
борьба с влиянием организованной преступности 253  
взятки с целью получения налоговых льгот 21  
коррупция строительных инспекторов 21  
реформа гражданской службы 288  
фаворитизм и взятки в XIX веке 114
- Общественное мнение:**  
опросы граждан 120, 222, 225, 300  
роль в усилении подотчетности правительства 219–220
- Обязательства взаимные 136**
- Омбудсман 229**
- Организация американских государств (ОАГ), Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией 245**
- Организация Объединенных Наций, Венская конвенция о противодействии незаконному обороту наркотических и психотропных веществ 251**
- Организация экономического сотрудничества и развития:**  
конвенция о запрещении подкупа иностранных чиновников 244  
рекомендация покончить с выведением взяток из-под налогообложения 245
- Ориентировочные мировые цены (bench marks), способы определения 86**
- Осведомители:**  
американское законодательство 74–75, 227  
вознаграждение 75  
законодательные инициативы 230  
конкретные случаи 230
- Основные принципы вынесения приговоров по федеральным преступлениям США 74**
- «Откаты» (незаконные комиссионные):**  
выплачиваемые транснациональными компаниями 26  
избирателям 182  
предпосылки для получения госчиновниками 35–36  
приватизация 43  
при предоставлении экспортно-импортных лицензий 9–11  
сходство с рыночными ценами и условиями 9–13
- Отмывание денег, размах и методы 252**
- Пакистан:**  
издержки коррупции и неэффективного менеджмента 21  
коррупция в ирригационной системе 13  
нецелевое использование займов 9

- опросы среди предпринимателей 17
- «погоня за рентой» и регулирование в области охраны окружающей среды 21
- эксперименты в области налогообложения 113
- Папуа-Новая Гвинея, невыгодные контракты на освоение природных ресурсов 38
- Парагвай:
  - взятки за получение подряда на строительство плотины Итайпу 33
  - как клептократия 152
  - система множественных обменных курсов национальной валюты 10
- Перу:
  - неформальная правовая система 203
  - судебная система 203
  - схемы оплаты труда госчиновников 95
- «Погоня за рентой»:
  - в латиноамериканских странах 196
  - в неправовом государстве 14
  - в странах, богатых природными ресурсами 282
  - вымогательство в клептократиях 156
  - определение 2–3
  - при проведении приватизации 52–54
- Подарки:
  - при взаимных обязательствах 137
  - сходство со взятками 127
  - традиции дарения подарков в развивающихся странах 140–147
  - цена 123
- Подотчетность обществу:
  - инспекционная комиссия Всемирного банка как механизм реализации 255
  - открытость властных структур 215
  - правительства Чили 268
  - при осуществлении мер контроля над коррупцией 193
  - способы достижения 215–223
- Покровительство (фаворитизм):
  - в британском правительстве в XIX в. 270
  - в федеральном правительстве США в XIX в. 270–272, 284
  - кадровая политика, основанная на п. 91
  - предпосылки в развивающихся странах 141
  - при распределении экспортно-импортных лицензий 10
- Политические кампании:
  - предпосылки для реформирования 182
  - финансирование 176
- Политические партии:
  - договор Организации экономического сотрудничества и развития о запрещении подарков 244
  - партийная дисциплина 169
  - реформирование п. п. 266–271
  - свобода прессы 220
- Политические системы:
  - ограничение коррупции в конкурентных п. с. 168
  - предпосылки для коррупции 169
  - традиции раздачи государственных должностей политическим сторонникам 172
  - традиция разделения властей 190
  - финансирование политических компаний в демократических государствах 177
- Полиция:
  - коррупция 14, 109
  - ротация должностных лиц 112
  - сговор 65–66
  - торговля должностями 96
- Польша:
  - коммерческие интересы политиков 181
  - судебная система 205
- Правила ICB *см. правила проведения международных тендеров*
- Правила проведения международных тендеров 78–86
- Правительство:
  - дефицит доверия 126
  - мафиозное 160
  - контроль над коррупцией при федеральном устройстве 198
  - последствия открытости и подотчетности деятельности 189
  - система сдержек и противовесов в структуре власти 190
- Правовое государство:
  - «погоня за рентой» в условиях отсутствия п.г. 14
  - страны, строящие п.г. 83
- Предприятия бизнеса *см. компании*
- Предприятия в государственном секторе:
  - конфликт интересов 181
  - реформы 105

- Пресса *см. средства массовой информации*
- Преступность организованная:  
как источник коррупции 27, 160  
международные инициативы в борьбе с о. п. 250–252  
разрешение хозяйственных споров между частными лицами и компаниями 203
- Приватизация:  
клептократический подход 154  
роль судов 207  
снижение стимулов для своекорыстного поведения чиновников 52  
стимулы для коррупции 43, 244
- Природные ресурсы, стимулы для коррупции, связанные с разработкой 21, 40, 282
- Программа развития ООН (ПРООН):  
инициатива по контролю за использованием средств, выделенных в рамках программ помощи 240–244  
программы институциональных реформ 241
- Программы субсидий:  
коррупция, связанная с п.с. 13–15  
распределение субсидируемого жилья 13  
реформы п. с. 49, 60
- Профсоюзы, взятки чиновникам регулирующих ведомств 29
- Прямые иностранные инвестиции (ПИИ):  
влияние коррупции во властных структурах на ПИИ 3–4  
легальный бизнес в бывших советских республиках 28
- Развивающиеся страны *см. также статьи об отдельных странах*:  
банковская система как источник коррупции 9–10, 144  
опыт реформирования системы государственных заказов 83  
недостаточная информационная открытость правительств 216  
необходимость институциональных реформ 1–2  
практика раздачи должностей по протекции и подарков 138  
проблемы, связанные с реформированием системы государственной службы 114  
реформирование системы оплаты труда государственных служащих 93
- Разделение властей, роль в борьбе с коррупцией 190
- Регулирующее законодательство:  
взятки с целью снизить издержки 22  
применение клептократами 154  
реформа 58, 62, 301
- Репутация:  
в транзакциях, сопровождаемых подарками и взятками 130  
получение информации о р. 136
- Россия:  
взятки с целью получения кредитов 9  
дефицит доверия государству 128  
конфликт интересов 100, 181  
подкуп правоохранительных органов 27–28  
разрешение хозяйственных споров 204  
распределение недвижимости в частном секторе 14  
сговор при проведении приватизации 44
- Сальвадор, компании, вступающие в деловые контакты с бюрократами 17
- Свод правил Всемирного банка в области государственных закупок 84
- Государственные предприятия *см. предприятия в государственном секторе*
- Сговор, создание картелей для контроля цен и раздела рынка 86
- Сдерживание коррупции:  
роль антикоррупционного законодательства 67  
система аполитичного надзора как инструмент 102  
эффективное 72
- Северный Йемен, схемы оплаты труда госчиновников 95
- Семинары честности (Integrity Workshops) 223
- Семья Дювалье 155
- Сингапур:  
ведомство по борьбе с коррупцией 213  
взятки чиновникам с целью получения конфиденциальной информации 35  
закон о защите чести и достоинства 222

- коррупция при распределении жилья 13
- реформы с целью укрепления авторитарного режима власти 276
- «черный список» компаний 71
- Система кредитования, коррупция и практика кумовства в развивающихся странах 146
- Система финансирования политических кампаний, недостатки и предложения по реформированию 174, 182
- Системы голосования на выборах:
  - Вашингтон, коррупция в муниципальных программах жилищного строительства 12–13
  - в расколотых обществах 172
  - множественность с.г. и пропорциональное представительство 169, 267, 271
  - подверженность влиянию лоббистских групп 188
- Системы государственной (гражданской) службы:
  - аполитичный надзор как инструмент борьбы со злоупотреблениями 102
  - в Сингапуре 213
  - иерархические структуры 111
  - необходимость создания в африканских странах 93
  - причины реформ 266, 286
  - проблема конфликта интересов 98
  - реформа системы государственных заказов как дополнение реформы государственной службы 85
  - реформа системы оплаты труда 93
  - роль в авторитарных странах 92
  - создание профессиональной государственной службы 91
  - стимулы для снижения коррупции 102
- Скандалы и реформы 275, 296
- Совет Европы, Конвенция о борьбе с отмыванием денег, поиске, оценке и конфискации преступных доходов 251
- Советский Союз *см. бывшие советские республики, Россия*:
  - антикоррупционные кампании 278
  - коррупция и фаворитизм в неформальной сфере 142
- Соединенные Штаты:
  - взятки владельцев игорного бизнеса государственным чиновникам 28
  - взятки иммиграционным чиновникам 15
  - закон об административных процедурах 194
  - закон о борьбе со злоупотреблениями во внешнеэкономической деятельности 74, 245, 252
  - закон об этике государственной службы 100
  - закон о защите осведомителей 75
  - закон о ненадлежащих претензиях 75
  - закон Пендлтона (1883) 284
  - законы о свободе информации и о гласности в работе правительства 216
  - законодательство о борьбе с отмыванием денег 252
  - законодательство о защите чести и достоинства 221
  - запрет на выведение взяток из-под налогообложения 247
  - запрещение дачи взяток за границей 25
  - конфликт интересов в бюрократии 99
  - коррупция в полиции 113
  - коррупция при реализации программ распределения государственного жилья 13
  - материальное поощрение в сфере государственной службы 105
  - неприбыльные организации 145
  - ограничение политической активности правительственных служащих 99
  - ограничения, накладываемые правилами этики поведения правительственного служащего 98
  - осведомители 75, 227
  - основные принципы вынесения приговоров по федеральным преступлениям 75
  - «откаты» за получение выгодных оборонных контрактов 34
  - плата за ускоренную выдачу паспортов 58
  - политическая система 191
  - политический конфликт интересов 180
  - правила проведения политических кампаний 185

- предоставление публичных услуг  
предприятиями частного сектора 114  
прогрессивные реформы в городах  
287, 292  
прямой подкуп избирателей в XIX в.  
182  
реформа государственной службы  
286  
реформа системы государственных  
заказов 77  
реформа системы финансирования  
политических кампаний 185  
реформы XIX века 269  
сдерживание коррупции 67  
система государственного управле-  
ния 194  
скандалы как катализатор реформ  
279  
управление общей бухгалтерской  
отчетности 216  
федеральное законодательство о борь-  
бе со взяточничеством 71, 225  
федеральное законодательство об  
ограничении конфликта интересов  
180  
финансирование политических кам-  
паний из бюджетных и частных ис-  
точников 185  
эра «сухого закона» 49  
этический кодекс поведения госу-  
дарственных служащих 100
- Соломоновы Острова, невыгодные кон-  
тракты на освоение природных ре-  
сурсов 38
- Средства массовой информации (СМИ):  
роль в обеспечении подотчетности  
правительства 219  
роль в скандалах 276–278
- Стимулы:  
дефицит как источник с. 50  
для коррупции в государственных  
программах 48  
отказ от государственных программ  
как путь борьбы со с. 50  
стратегия реформ 58
- Судебная система:  
в странах Латинской Америки 196, 203  
доступ граждан к судам 225  
концепция независимости судебной  
власти 210  
слабость в ряде стран Азии 196
- трудности проведения судебной ре-  
формы 210
- Суринам, невыгодные контракты на ос-  
воение природных ресурсов 38
- Таиланд:  
взятки с целью получить должность  
в полиции 14  
выполнение требований МВФ по  
проведению реформ 249  
коррупция в полиции 113  
«крышевание» преступных предпри-  
ятий 27  
неподотчетность исполнительной  
власти 196  
подкуп избирателей 182  
роль сильной исполнительной вла-  
сти 195  
традиция дарения подарков 121
- Тайвань:  
взяточничество – не преступление  
68  
коррупция в органах власти на мес-  
тах 199
- Таможенные пошлины:  
взятки как способ уклонения от по-  
шлин 23  
программа реформ, предложенная  
МВФ и ВБ 249  
реформирование системы взимания  
57, 106, 299
- Танзания:  
Комиссия по борьбе с коррупцией  
120  
опасения граждан в связи с подачей  
жалоб на коррумпированных чинов-  
ников 229  
оплата государственных служащих  
96  
оплата труда правительственных чи-  
новников 96  
опросы граждан 121  
семинары по обмену опытом в об-  
ласти борьбы с коррупцией 223  
тарифные льготы 22
- Тобаго, схемы оплаты труда госчинов-  
ников 95
- Транснациональные (мультинациональ-  
ные) компании:  
взаимодействие с коррумпирован-  
ными режимами 25, 245

- кодексы поведения 246–248
- обязательства 248
- пакты о «невзяточничестве» 247–249
- разработка природных ресурсов 283
- Трибуналы международные по борьбе с коррупцией 257
- Тринидад, схемы оплаты труда госчиновников 95
- «Трэнспэрэнси интернэшнл» (ТИ):
  - американское отделение 249
  - индекс коррупции 32
  - как бесприбыльная организация 223
  - кодекс корпоративного поведения 249
  - рекомендации в области государственных заказов 239
- Уганда, реформы 274
- Уголовное законодательство 67, 252
- Украина:
  - взятки с целью получения публичных услуг 17
  - компании, ведущие бизнес с бюрократами 16
  - участие политиков в бизнесе 181
- Управленческий аппарат государственный *см. также подотчетность обществу; административное законодательство; аудит; системы государственной службы:*
  - конкуренция в у. а. 63
  - контрактная система как способ деполитизации управленческого аппарата 113
  - последствия дисфункциональности I системы информирования общест-венности 216, 244
- Уругвай, антикоррупционные реформы 261, 265
- Федерализм и коррупция 197, 271, 280
- Фиджи, последствия политического влияния 9
- Филиппины:
  - выполнение требований МВФ в области реформ 249
  - диверсификация политических связей бизнес-кланов 163
  - как клиентельское государство 140
  - надзор над банковским сектором 197
- налоговая и таможенная реформы 272
- независимость судебной власти 207
- «погоня за рентой» и международная помощь 282
- последствия упрощения системы налогообложения 57
- произвол и кумовство 237
- уклонение от уплаты налогов 23
- экспортно-импортные лицензии как источник взяточничества, «откатов» и покровительства 10
- Франция:
  - коррупция и контракты на поставку компьютеров и компьютерного оборудования 34
  - ограничения на конфликт интересов 101
  - политики-бизнесмены 179
  - политическая деятельность госчиновников 102
- Чаемые 122, 125, 133
- Чикаго, штат Иллинойс, реформа гражданской службы 288
- Чили:
  - взяточничество как уголовное преступление 68
  - подотчетность правительства 266
  - последствия системы голосования по открытым спискам 265
  - приватизация 45
- Штрафные санкции, налагаемые на взято-кодателей и взяточников 69
- Эквадор:
  - судебная система 206
  - эксперименты по внедрению пра-ктики обещаний воздерживаться от взяточничества 238
- Экономическая эффективность, \*эз-действие коррупции 2–4
- Электоральные системы *см. системы голосования на выборах*
- Южная Африка:
  - омбудсман (гражданский защитник) 230
  - система двойной национальной ва-люты 10
  - слабость органов власти на местах 199

**Ямайка:**

последствия низкой оплаты труда  
госчиновников 96  
слабость административной власти 54

**Япония:**

антимонопольное законодательство  
88  
взятки и подарки 130  
законодательное требование рас-  
крытия информации 219

запрет на корпоративные взносы в  
фонды политических партий 184  
ожидание избирателями подарков  
183  
пожертвования в предвыборные фон-  
ды политических партий 176, 177, 184  
процедуры судебного надзора 226  
сговор компаний при реализации  
программ государственных закупок  
87

*Научное издание*

**Сьюзан Роуз-Аккерман**

**КОРРУПЦИЯ И ГОСУДАРСТВО**  
**Причины, следствия, реформы**

Редактор *Н.Г. Давыдова*  
Оформление *А.Е. Ефремова*  
Компьютерная верстка *Н.Г. Климовой*  
Корректор *Н.П. Бржевская*

Изд. лиц. ИД № 01670 от 24.04.2000

Подписано в печать 23.12.2002. Формат 60х90/16  
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1  
Печ. л. 22,25. Тираж 3000 экз. Заказ № 122

Издательско-книготорговый дом «Логос»  
105318, Москва, Измайловское ш., 4

Отпечатано с готовых диапозитивов во ФГУП ИПК  
«Ульяновский Дом печати». 432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14

По вопросам приобретения литературы  
обращаться по адресу:  
105318, Москва, Измайловское ш., 4  
Тел./факс: (095) 369-5819, 369-5668, 369-7727  
Электронная почта: [universitas@mail.ru](mailto:universitas@mail.ru)

ISBN 978-5-98704-485-8



9 785987 044858