

ГЛАВА 5

СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ПЕРЕХОДНОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕМА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Антоний З. Каминский и Бартоломей Каминский³⁰²

5.1 Введение

Коррупция, под которой обычно понимается злоупотребление должностным положением в целях личного обогащения, не знает национальных границ и культурных различий. Хотя коррупция – это универсальное явление, степень ее распространения весьма различна от страны к стране. В ряде стран коррупция находится на низком уровне и ограничивается мелким взяточничеством, в других – является крупномасштабной и системной, приводя к искажению системы стимулов, эрозии институтов и несправедливому перераспределению власти и богатства.

Как представляется, уровень коррупции обратно пропорционален уровню экономического развития – богатые общества менее коррумпированы, чем бедные. Имеются основания полагать, что коррупция парализует процесс политического развития и способствует сохранению недемократических режимов¹¹². В подготовленных в последнее время исследованиях дается эмпирическая оценка ее негативного воздействия на экономический рост. Поэтому вне зависимости от того, идет ли речь о мелком взяточничестве, крупномасштабной или системной коррупции, правительствам стран, взявших курс на повышение экономического благосостояния, необходимо решать эту проблему.

Однако коррупция не является причиной неэффективного управления. Причинно-следственная связь в данном случае, по-видимому, является обратной: скорее, плохо функционирующие институты, отсутствие транспарентности в процессах принятия политических решений, а также ожидание крупного

"отката" в сочетании с отсутствием морально-нравственных принципов, служат питательной средой для коррупции и разъедают политическую систему. Меры по ограничению роли государства в экономике, позволяя устранить чрезмерный государственный контроль и упростить административные процедуры, могут повысить эффективность управления и в то же время снизить уровень коррупции. С другой стороны, без решения острейших проблем, присущих институциональной системе страны, одно лишь ужесточение уголовной ответственности за взяточничество или подкуп государственных служащих едва ли поможет снизить коррупцию.

При отсутствии институциональных реформ новые законы и правила, направленные на борьбу с коррупцией, зачастую дают неблагоприятный эффект. Если общество не построено всецело на принципе господства права, такие меры могут расширить возможности для коррупции. В условиях недемократических режимов они нередко используются как инструмент избирательных репрессий и как альтернатива реформам¹¹³. Их применение диктуется не соблюдением духа и буквы закона, а политической конъюнктурой. Примеров тому множество – от нынешних усилий Китая по борьбе с коррупцией до более раннего опыта коммунистических стран советского блока. Оба этих примера служат подтверждением тезиса о том, что коррупция мешает нормальному политическому развитию и увековечивает недемократические режимы.

Прошедшие два десятилетия характеризовались приближением всех стран мира к надлежащим принципам институционального устройства и политики в интересах выживания и развития в условиях современной глобальной экономики, зачастую именуемой второй глобальной экономикой, в отличие от мировой экономики конца XIX века. Институциональное устройство включает демократию как способ политической организации жизни общества и рынки как способ организации его экономической деятельности. Демократия, считавшаяся когда-то препятствием к

¹¹¹ Переработанный вариант доклада, представленного на весеннем семинаре ЕЭК ООН по теме "Создание благоприятных условий для развития предпринимательства и роста экономики: институциональная реформа и управление" (Женева), 7 мая 2001 года. Авторы хотели бы выразить благодарность Мартину Локену, Хорхе Брага де Маседо, Марку Питу, Беате Смарцинской и Петру Войцеховскому за их весьма полезные замечания. На данный материал распространяются обычные оговорки.

¹¹² L. Whitehead, "Head-level political corruption in Latin America: a "transitional" phenomenon?", в J. Tulchin and R. Espach (eds.), *Combating Corruption in Latin America* (Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2000), p. 208.

¹¹³ S. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (Yale and London, Yale University Press, 1968), p. 66.

накоплению и росту, сегодня рассматривается как инструмент повышения качества процесса принятия решений и, в более общем плане, системы управления. Открытость для мира и сохранение макроэкономической стабильности представляют собой одну из стратегий, которые считаются необходимыми для реализации возможностей, открываемых процессом глобализации. И наконец, важно заметить, что правительства готовы смириться с определенными ограничениями, извне в решениях в области экономической политики в обмен на выгоды, вытекающие из участия в различных международных организациях (например, Всемирной торговой организации).

Как это ни парадоксально, продвижение по пути демократии и рынка ставит более сложные задачи для системы управления. Примеры Соединенных Штатов, с одной стороны, и корейского финансового кризиса в 1997 году – с другой, красноречиво свидетельствуют о том, что либерализация рынков диктует необходимость наличия более сложных регулирующих структур. Рынки не могут улучшить работу экономики, если они не подкрепляются сложными институциональными механизмами, обеспечивающими конкуренцию, предсказуемость и соблюдение прав собственности и, как следствие, низкие транзакционные затраты. Аналогичным образом, демократия не приведет к улучшению качества управления, если не будет опираться на расширение гражданского общества, мощные средства массовой информации и принцип подотчетности власть предержащих. Эти два результата взаимосвязаны: повышение эффективности управления, как правило, приводит к активизации конкуренции и большей открытости рынков. Конституционное устройство государства должно быть таковым, чтобы гарантировать благоприятные политические условия для участия граждан и развития гражданского общества, и чтобы экономические условия способствовали деятельности частного бизнеса.

Хотя в развитых демократических странах присутствует большинство компонентов, необходимых для обеспечения высококачественного управления, их наличие нельзя рассматривать как само собой разумеющееся в развивающихся странах, в том числе в обществах, находящихся на этапе перехода от коммунистической формации. В них все еще отсутствуют развитое гражданское общество и независимые средства массовой информации (в частности, телевидение). Как следствие этого, в большинстве случаев подотчетность находящихся у власти оставляет желать много лучшего. Выбор определенных избирательных процедур и, в более широком смысле, общего политического институционального устройства зачастую создает не только благоприятную среду для массового злоупотребления властью и ретроориентированного поведения разработчиков политики и чиновников, но

также эффективно блокирует институциональные изменения, которые могли бы повысить действенность системы управления.

Понятие "управление" используется здесь в широком смысле обеспечения функционирования демократии, опирающейся на рыночные принципы, – более эффективное управление означает более конкурентные рынки, сужение перспектив повышения налогов в будущем, более развитое гражданское общество, большую степень подотчетности государственных служащих и большую ясность правил, регламентирующих взаимоотношения между государственной и частной сферами. Коррупция – один из симптомов плохого управления. Борьба с симптомами всегда менее эффективно, чем непосредственно устранять их причины. Создание общенациональной организации по борьбе с коррупцией могло бы стать одним из путей противодействия коррупции¹¹⁴, но только при условии, что сфера полномочий такой организации будет ограничена четко определенными областями государственной политики (например, сектором государственных закупок). Успешная борьба с коррупцией вовсе не обязательно ведет к повышению эффективности управления, если лежащая в его основе институциональная структура ограничивает эффективность и инновации.

Таким образом, основное внимание при разработке стратегий борьбы с коррупцией, особенно в обществах на переходном этапе, следует прежде всего уделять улучшению системы управления. К их основным целям следует отнести модернизацию управленческой структуры, обеспечивающей 1) развитие эффективной, подотчетной системы управления; и 2) создание институтов в поддержку развития конкурентных рынков. Эти две цели взаимосвязаны. По сути, в сочетании с политикой внешней ориентации, они, согласно все более распространенной концепции экономического развития, являются лучшим ответом на двойственные вызовы глобализации и управления, которые, соответственно, отражают "...сдерживающие факторы, являющиеся следствием международного обмена и прав собственности"¹¹⁵.

Хотя в данной работе проблемы управления и коррупции рассматриваются в общем плане, основное внимание уделяется посткоммунистическим странам. Однако, несмотря на общее коммунистическое прошлое, эти страны как группа не характеризуются какими-либо особыми отличиями от стран, в которых не существовало коммунистического строя, и они также не являются однородной группой. Одно и то же институциональное устройство при коммунистическом

¹¹⁴ J. Pope and F. Vogl, "Making anti-corruption agencies more effective", *Finance & Development*, Vol. 37, No. 2, June 2000, pp. 6-9.

¹¹⁵ J. Braga de Macedo, "Converging European transitions", *The World Economy*, Vol. 23, No. 10, November 2000, pp. 1335-1365.

строе привело к весьма неодинаковым результатам в странах центральной и восточной Европы (СЦВЕ)¹¹⁶, что сказалось на последующих переходных процессах. Как представляется, коммунизм не является определяющим признаком возникновения коррупции. СЦВЕ¹¹⁷ добились значительно более ощутимых успехов на пути создания рыночных демократий по сравнению с бывшими республиками Советского Союза (далее СНГ), за исключением государств Балтии. Для СЦВЕ характерен значительно более низкий уровень коррупции, чем для стран СНГ, которые как регион являются наиболее коррумпированными в мире¹¹⁸. Но в обеих группах, особенно в СЦВЕ, наблюдается глубокая дифференциация по степени ощущаемой коррупции.

Значительная неоднородность по степени коррупции среди посткоммунистических стран отражает различия в путях их исторического развития. Как представляется, особенности исторического развития обуславливают различия в стратегических решениях, принимаемых на разных этапах перехода от коммунистической формации и, следовательно, различия в результатах с точки зрения структур управления, то есть экономических режимов с их соответствующими политическими механизмами. СЦВЕ в основной своей массе сделали выбор в пользу полного разрыва с их коммунистическим прошлым, при этом население этих стран готово в краткосрочной перспективе заплатить за это, как оказалось, высокую цену¹¹⁹. Если эти страны пошли по пути радикального преобразования своего экономического устройства, то страны СНГ выбрали путь постепенных реформ. Если первые открыли свои экономики для конкуренции и поощряют появление на рынке новых фирм, то в последних медлительность при реализации реформ первого поколения открыла колоссальные возможности для обогащения горстки лиц, приближенных к власти.

Настоящая работа построена следующим образом. В разделе 5.2 изучаются взаимосвязи между управлением и коррупцией в контексте стратегических, политических и экономических решений, принимаемых на этапе перехода от системы централизованного планирования. В разделе 5.3 обсуждаются политические аспекты, обуславливающие

"захват" государственной политики и административную коррупцию. В ней также представлены компоненты стратегии борьбы с коррупцией. В разделе 5.4 авторы увязывают обсуждение проблемы коррупции на различных международных форумах со сближением позиций экономистов в отношении мер политики, способных обеспечить устойчивый экономический рост, в сочетании с новым признанием роли институтов в экономическом росте. В этом разделе выдвигается тезис о том, что альтернативой глобализации и повышению эффективности управления является "порочный круг" экономического регресса и коррупции. В разделе 5.5 приводятся выводы.

5.2 Коррупция, система управления и переходный период

Коррупция представляет собой часть более широкого явления, присущего любой организованной деятельности общества. Успех любого целенаправленного действия общества зависит от готовности участников соблюдать правила, принятые в рамках общественного организационного устройства, или нормы и кодексы поведения, сложившиеся в обществе. Соблюдение правил является необходимым условием сохранения порядка в обществе, будь то экономический порядок, регулируемый рыночными механизмами, или политический порядок, регулируемый государством. Организации стремятся обеспечить соблюдение правил индивидуумами и группами с помощью использования сочетания позитивных стимулов, базовой мотивации и негативных стимулов. Достижение баланса между ними может оказаться не простым делом, поскольку применение одного набора стимулов может препятствовать достижению других организационных целей, сдерживая, например, стремление к производительному труду. Но для достижения реальной эффективности необходимо иметь инструменты контроля. Кроме того, как подчеркивает Амартия Сен, необходимы также нормы поведения, "играющие особо важную роль в контексте поведения лиц, облеченных властью и занимающих руководящие посты"¹²⁰.

В случае, когда индивидуумы и группы в той или иной организации преследуют не официально установленные, а иные цели, организация оказывается в кризисном положении. Частная компания должна обеспечить сотрудничество работников для достижения ее общих целей; когда работники забывают об основной задаче и начинают реализовывать свои собственные интересы, это вскоре негативно отражается на прибыли. То же самое можно сказать о любой иной организации, будь-то вооруженные силы, церковь или научное учреждение. Коррупция относится к той широкой категории явлений, когда формальные институциональные

¹¹⁶ G. Ekiert, *The State Against Society. Political Crises and Their Aftermath in East Central Europe* (Princeton, Princeton University Press, 1996).

¹¹⁷ СЦВЕ включают 10 центральноевропейских государств, подавших заявки на вступление в ЕС: Венгрию, Польшу, Словению, Чешскую Республику и Эстонию (так называемая Люксембургская группа); и Болгарию, Латвию, Литву, Румынию и Словакию (Хельсинкская группа).

¹¹⁸ World Bank, *Anti-corruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C., The World Bank, 2000), p. XI.

¹¹⁹ Население государств Балтии оказалось в особенно тяжелом положении из-за резкого сокращения поставок энергоносителей из России в течение первых двух лет после обретения ими независимости. Однако, после того как их собственная валюта стала конвертируемой, они получили возможность выстраивать свои торговые взаимоотношения с Россией на рациональной экономической основе. Этот пример резко контрастирует с примером нетто-энергоимпортеров в СНГ.

¹²⁰ A. Sen, *Development as Freedom* (New York, Vintage Anchor, 2000), p. 277.

правила перестают функционировать и люди в своей деятельности начинают руководствоваться соображениями, не имеющими ничего общего с задачами организации.

Мы рассматриваем коррупцию в этой категории под углом сферы общественных отношений. Говоря по существу о сфере общественных отношений, необходимо проводить различие между общественной и частной сферами. Общественная сфера должна играть роль автономной институциональной системы, эффективно обеспечивающей благонадежность и законопослушность граждан. Данный аспект этой проблемы подробно раскрыл Самуэль Хантингтон. Он отметил, что "коррупция служит одним из показателей... отсутствия эффективной институционализации. Государственным должностным лицам не хватает автономности и последовательности, при этом они подчиняют свою институциональную роль внешним потребностям"¹²¹. Таким образом, каковыми бы ни были корни этой проблемы, появление коррупции всегда свидетельствует о низкой степени институционализации общественной сферы. Общественная сфера подвергается вторжению или – используя термин из публикаций Всемирного банка – "захвату" со стороны групп, которыми движут чуждые ей интересы и мотивы личного, семейного или частного характера.

Зрелая политическая система с хорошо отлаженной структурой правил и механизмами обеспечения их соблюдения является необходимым условием для экономического развития, хотя бы ввиду необходимости защиты прав собственности, гарантирования контрактов, ограничения административной власти над частным сектором, предсказуемости ее использования и, что не менее важно, удерживания общих расходов на государственную администрацию в рамках разумного. В экономической сфере государство действует – если воспользоваться метким выражением Шлейфера и Вишни¹²² – как "рука дающая", а не "рука берущая". Коррупция подрывает возможности государства предоставлять такие услуги. Коррупция означает, что государственные чиновники "доят" частный сектор, а некоторые бизнесмены вступают в сговор с государственными чиновниками, с тем чтобы поживиться за счет государства. Это является итогом существования неблагоприятной политической атмосферы и серьезным препятствием на пути к ее улучшению.

Таким образом, задача создания регулируемых правилами государственного устройства и экономики состоит из трех компонентов. Во-первых, речь идет о конституционном устройстве государства; во-вторых, о политической культуре общества; и, в-третьих, о зрелости гражданского общества. Эти три области взаимосвязаны. Во всех из них посткоммунистические

общества характеризуются значительной слабостью, хотя, как мы увидим ниже, степень этой слабости различается по странам, отражая особенности их исторического развития. В начале данного раздела дается оценка масштабов коррупции в посткоммунистических обществах, а затем исследуются ее корни и связь с темпами прогресса на пути создания нового конституционного устройства государства.

i) Коррупция в посткоммунистических обществах и прогресс в процессе перехода

Среди населения стран СЦВЕ и СНГ глубоко укоренилось мнение о повсеместной распространенности коррупции в этих странах. Поскольку крах коммунистической системы также привел к ослаблению, а то и к полному коллапсу центрально-административных механизмов, которые уже подверглись значительной эрозии на заключительных этапах распада системы централизованного планирования в 80-х годах, коррупция после распада этой системы не могла не возрасти. Институциональный вакуум, возникший в результате распада коммунистического государства и замедленного формирования "нового" государства, совместимого с рыночной экономикой, породил благоприятную питательную среду для коррупции в государственном секторе и, во многих случаях, преступность в частном секторе.

Двойной переход – в политической и экономической сферах – открыл перед представителями власти беспрецедентные возможности для личного обогащения в условиях практически полного отсутствия каких-либо правил, определяющих границы между частными и государственными интересами. Эти две сферы были слиты воедино в условиях коммунистического режима, и понятие "конфликт интересов" как таковое отсутствовало в политическом кодексе поведения. Напротив, согласно советской традиции объединения политической и экономической власти, государственные чиновники не находили ничего предосудительного в том, что они одновременно занимают политические посты и являются владельцами вновь приватизированных компаний¹²³. Возможность использования бюджетных ресурсов в своих интересах и интересах своего окружения рассматривалась ими как нормальная практика в демократическом обществе. Жажда наживы серьезно подорвала доверие к государственным институтам во многих посткоммунистических обществах.

a) Восприятие коррупции

Различные показатели коррупции, как представляется, подтверждают такое восприятие, хотя пост-

¹²¹ S. Huntington, *op. cit.*, p. 59.

¹²² A. Shleifer and R. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 1998).

¹²³ V. Coulloudon, "The criminalization of Russia's political elite", *East European Constitutional Review*, Vol. 6, No. 4, 1997, pp. 73-78.

коммунистические страны ни в коей мере не являются однородной группой. Во-первых, существует абсолютно четкое различие между СЦВЕ и СНГ. Индекс, который может принимать значения от нуля (отсутствие коррупции) до единицы (максимальный уровень коррупции) и обобщает 12 различных индексов международной коррупции, указывает на гораздо более высокие уровни коррупции в СНГ, чем в СЦВЕ¹²⁴. По сути, СНГ как группа стран характеризуется наиболее высоким значением этого составного индекса по восьми группам стран. По уровню восприятия коррупции страны ОЭСР (за исключением стран, вступивших в эту организацию в самое последнее время, – Венгрии, Мексики, Польши, Республики Кореи и Чешской Республики) занимают последнее место. СЦВЕ находятся на третьем месте после ОЭСР и Юго-Восточной Азии, опережая Ближний Восток и Северную Африку, однако различия между СЦВЕ и двумя последними регионами являются крайне незначительными. К другим регионам, включенным в данный анализ, относятся Латинская Америка, страны Африки, расположенные к югу от Сахары, и Южная Азия (страны перечислены в порядке занимаемого ими места). Таким образом, если уровни коррупции в СЦВЕ как группе стран сопоставимы с аналогичными показателями в большинстве других развивающихся стран, то страны СНГ явно выделяются из этой категории.

Во-вторых, как представляется, для обеих групп стран характерны глубокие различия с точки зрения восприятия коррупции. Если судить по индексам восприятия коррупции организации "Транспаренси интернэшнл" (ТИ), то в странах, входящих в Люксембургскую группу, то есть в первых пяти СЦВЕ, которым было предложено провести переговоры о присоединении к ЕС в июле 1997 года, уровень коррупции значительно ниже, чем в странах Хельсингской группы, которым было предложено начать переговоры о присоединении в декабре 1999 года (таблица 5.2.1).

В рамках последней группы можно выделить Румынию, которую по уровню восприятия коррупции можно отнести к той же категории, что и "менее коррумпированные" страны СНГ. Хотя по трем центральноазиатским республикам – Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану – данные ТИ отсутствуют, можно предположить, что вместе с Казахстаном и Кыргызстаном они заняли бы место в середине этого перечня.

В-третьих, посткоммунистические страны на переходном этапе не образуют групп в рейтингах восприятия коррупции "Транспаренси интернэшнл". Вообще говоря, создается впечатление, что определяющим фактором их рейтингов выступал уровень развития по показателю ВВП на душу населения, хотя и с известными оговорками. Некоторые из них имеют более высокий рейтинг, чем

можно было бы ожидать на основе их показателя ВВП на душу населения¹²⁵. Например, Эстония, занимающая по индексу ТИ 27-е место, Словения (28-е место) и Венгрия (32-е место) рассматриваются как "более чистые" страны, чем две более преуспевающие страны – члены ЕС – Греция (35-е место) и Италия (39-е место). С другой стороны, Россия (82-е место) и Украина (89-е место) входят в ту же группу, что и Ангола, Кения и Нигерия, то есть страны со значительно более низким показателем ВВП на душу населения.

Как представляется, уровень ВВП служит относительно неплохим показателем восприятия коррупции в группе посткоммунистических стран. Коэффициент корреляции между показателем ВВП на душу населения (колонка 7 в таблице 5.2.1) и индексом ТИ (колонка 2 в таблице 5.2.1) является весьма высоким и составляет 0,76. Таким образом, посткоммунистические страны с более высокими показателями ВВП на душу населения зачастую характеризуются более низкими уровнями восприятия коррупции. Однако это опять же не выделяет их из группы стран, не прошедших в своем развитии через коммунистическую формацию¹²⁶.

Другими словами, по величине индекса ТИ едва ли можно с легкостью определить, прошло ли то или иное переходное общество в своем развитии через фазу коммунизма. Этот вывод вызывает удивление с учетом того, что коммунистическое институциональное устройство предполагало объединение экономической и политической сфер деятельности общества и отвергало организационные принципы, традиционно обеспечивающие мощные механизмы сдерживания коррупции, т. е. правопорядок, демократия и гражданское общество в демократических обществах¹²⁷. Коммунистические режимы активно пытались искоренить навыки и мотивацию, определяющие потенциал общества к самоорганизации и созданию институтов, опирающихся в своей работе

¹²⁵ Существует явная корреляция между уровнем коррупции в стране и степенью ее развития. Степень вариации ТИ может на 85–90 процентов объясняться базовыми социально-экономическими показателями (уровень ВВП, образование, открытость, вероисповедание). T. Persson, G. Tabellini and F. Trebbi, *Electoral Rules and Corruption*, CEPR Discussion Paper, No. 2741 (London), March 2001. Однако даже страны, находящиеся примерно на одинаковом уровне экономического развития, тем не менее весьма различаются по уровню коррупции. D. Kaufman, "Corruption: the facts", *Foreign Policy*, Summer 1997.

¹²⁶ По мнению ряда авторов, коррупция представляет собой явление, присущее исключительно посткоммунистическим странам. R. Rose, W. Mishler and C. Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies* (Cambridge, Polity Press, 1998). Эти данные и последующий анализ позволяют предположить, что дело обстоит иным образом. Если что-то и отличает их от других стран, характеризующихся аналогичными уровнями развития, то это – упущенная возможность создать на обломках коммунистической системы структуры управления, сводящие к минимуму возможности для коррупции, позволяющие эффективно улаживать конфликты и поощряющие экономический рост. Именно это, а не присутствие коррупции, является их главным отличием.

¹²⁷ Подробный анализ институциональной структуры коммунизма (или государственного социализма) в данном контексте см. в В. Kaminski, *The Collapse of State Socialism* (Princeton University Press, 1991).

¹²⁴ World Bank, *Anti-corruption in Transition...*, op. cit., p. XIV.

на демократический принцип подотчетности¹²⁸. Существование этих институтов играет важнейшую роль для подавления коррупции, а их отсутствие создает для нее благоприятную почву.

Как представляется, коммунистическое прошлое объясняет равенство рейтингов России и Украины со странами, находящимися на значительно более низком уровне экономического развития, но не объясняет рейтинги СЦВЕ, особенно тех из них, которые входят в Люксембургскую группу. Россия и Украина, коммунистический строй в которых просуществовал на два десятилетия больше, чем в СЦВЕ, характеризуются более высокими уровнями коррупции по сравнению со странами с аналогичным уровнем экономического развития. Явно иная ситуация наблюдается в отношении СЦВЕ.

Наследие коммунистической системы можно проследить лишь по степени, в которой система централизованного планирования тормозила экономическое и, тем самым, институциональное развитие. Это, по-видимому, также опровергает данное Манкуром Олсоном объяснение развала системы централизованного планирования. Выдвинутая им аргументация такова: крах экономик с централизованной системой планирования был обусловлен ростом масштабов коррупции в такой степени, что это привело к исчерпанию ресурсов у "центра", по мере того как заинтересованные группы (например, директора государственных предприятий), действующие в сговоре с вышестоящим руководством

¹²⁸ A. Kaminski, "Res publica, res privata", *International Political Science Review*, Vol. 12, No. 4, 1991, pp. 337-351.

ТАБЛИЦА 5.2.1

Показатели коррупции и эффективности системы управления в СЦВЕ и СНГ
(В процентах)

	Индексы прогресса в переходный период (ЕБРР, 2000 г.) ^a	Индекс восприятия коррупции, 2000 г. ^b	Индекс захвата государства ^c	Индекс административной коррупции ^d	Совокупный индекс коррупции ^e	ППС ВВП на душу населения в 1999 г. (в долл.)	Объем ПИИ за период 1997–1999 гг. как процентная доля от ВВП в 1999 г.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Албания	69	65 ^e	39	70	55	3 240	4
Босния и Герцеговина	51	..	..	..	..	..	..
Хорватия	85	41	66	19	43	7 260	12
Бывшая югославская Республика Македония	79	..	..	..	..	4 590	2
Люксембургская группа	94	30	23	31	27	9 795	12
Чешская Республика	95	35	27	44	35	12 840	17
Эстония	95	26	24	28	26	8 190	21
Венгрия	100	29	17	30	23	11 050	11
Польша	95	37	29	28	29	8 390	10
Словения	87	27	17	25	21	16 050	3
Хельсинкская группа	82	45	56	42	49	6 417	11
Болгария	80	43	68	37	53	5 070	17
Латвия	84	44	73	25	49	6 220	20
Литва	84	44	27	49	38	6 490	18
Румыния	74	52	74	56	65	5 970	13
Словакия	87	43	59	44	51	10 430	4
Группа СНГ	61	..	..	..	..	..	4
Центральная Азия	62	..	..	..	..	2 803	9
Казахстан	74	50	29	54	42	4 790	16
Кыргызстан	74	65	71	93	82	2 420	13
Таджикистан	57	..	..	..	..	..	4
Туркменистан	34	..	..	..	..	3 340	8
Узбекистан	51	..	15	77	46	2 230	2
Закавказские страны	66	75	59	85	72	2 455	36
Армения	69	60	17	81	49	2 360	20
Азербайджан	52	100	100	100	100	2 450	64
Грузия	77	65	59	75	67	2 540	16
Европейские страны	60	58	66	55	61	5 503	3
Беларусь	39	37	20	23	21	6 880	1
Республика Молдова	74	58	90	70	80	2 100	14
Российская Федерация	67	71	78	49	64	6 990	3
Украина	61	100	78	77	78	1 160	4

Источник: Данные взяты из материалов ЕБРР, *Transition Report 2000* (London), November 2000; World Bank, *Anti-Corruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C., The World Bank, 2000) and *2001 World Development Indicators* (Washington, D.C., The World Bank, 2001); веб-сайт "Транспаренси интернэшнл".

^a Индексы прогресса в переходный период в странах СЦВЕ и СНГ, полученные на основе данных ЕБРР. Для каждой страны восемь "баллов" (от 1 до 4+) прогресса в процессе создания фундамента для конкурентных рынков были просуммированы с "плюсами" и "минусами" (+/-0,5). Для каждой оцененной области максимальный балл (4+) отражает стандарты, характерные для индустриально развитых стран. Этот индекс был нормализован по максимальному уровню развития среди стран переходного периода. Чем больше величина индекса, тем более продвинутой является страна на пути перехода к зрелой рыночной экономике.

^b Индекс восприятия коррупции (ТИ) по данным организации "Транспаренси интернэшнл", умноженный на 10 и взятый как обратная величина. Значение индекса 100 означает страну (из числа стран СЦВЕ и СНГ) с наиболее высоким уровнем восприятия коррупции.

^c Показатель степени захвата государства (определяется процентной долей фирм, непосредственно затронутых "покупкой" законов и правил), по данным J. Hellman, G. Jones and D. Kaufman, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444 (Washington, D.C.), September 2000, взятый как обратная величина, умноженный на 100 и принятый в качестве стандартной величины, характеризующей наиболее "коррупцированную" страну. Чем ближе величина индекса к 100, тем выше степень коррупции в стране в сравнении с другими странами СЦВЕ и СНГ.

^d Показатель административной коррупции (размер взяток как доля годового дохода фирм), по данным J. Hellman, et al., op. cit, взятый как обратная величина, умноженный на 100 и принятый в качестве стандартной величины, характеризующей наиболее "коррупцированную" страну. Чем ближе величина индекса к 100, тем выше степень коррупции в стране относительно других стран СЦВЕ и СНГ.

^e Совокупный индекс коррупции означает среднеарифметическое индексов захвата государства и административной коррупции.

и другими руководителями, организованно отвлекли ресурсы от продуктивной экономики¹²⁹. Поскольку

наиболее глубокий распад системы централизованного планирования произошел в таких странах, как Венгрия и Польша, они после краха централизованной экономики должны были столкнуться с наиболее острыми проблемами коррупции. Имеющиеся данные указывают на то, что этого не произошло.

¹²⁹ M. Olson, *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships* (New York, Basic Books, 2000).

б) От ощущений к реальности: оценка коррупции Всемирным банком

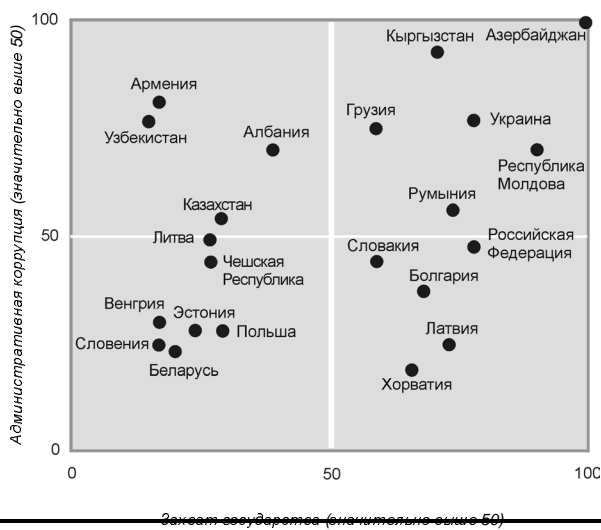
Восприятие, однако, остается лишь восприятием и, как таковое, вовсе не обязательно отражает реальность. Кроме того, как правило, оно основывается на мнениях внешних наблюдателей и инвесторов, а не на мнениях людей на местах. Но, как мы увидим ниже, эти мнения в значительной степени совпадают с оценками коррупции, полученными на основе интервью с людьми, работающими на местах. И наконец, что не менее важно, индексы восприятия не позволяют дифференцировать различные схемы и формы коррупции.

В нескольких исследованиях Всемирного банка сделана попытка выйти за рамки одних ощущений. В них определяются различные формы коррупции и предпринимается попытка качественной оценки ее масштабов¹³⁰. В этих исследованиях используются данные, полученные в ходе проведения обследования деловой среды и показателей предприятий 1999 года, в основе которого лежат результаты интервью с руководителями и владельцами фирм в странах СЦВЕ и СНГ¹³¹. На основе этих данных выделяются два типа коррупционного поведения: *административная коррупция*, характеризуемая процентной долей дохода компаний, расходуемой на противоправные и незаконные выплаты государственным чиновникам, и *"захват" государства*, показателем которого служит процентная доля компаний, непосредственно затрагиваемых "покупкой" законов и правил. Индекс захвата государства или экономики представляет собой среднее арифметическое доли компаний, непосредственно затрагиваемых "продажей" частным группам голосов парламентариев, президентских указов, переориентации средств центральным банком, судебных решений по хозяйственным и уголовным делам, а также незаконных взносов в фонды политических партий и избирательных кампаний¹³².

Анализ обоих индексов коррупции, приведенных в таблице 5.2.1 и графически представленных на диаграмме 5.2.1, позволяет сделать три интересных наблюдения. Во-первых, вопреки ожиданиям того, что страны будут сгруппированы по двум крайним квадрантам – низкая/высокая административная коррупция и низкая/высокая степень захвата государства, – они почти равномерно распределены по четырем квадрантам, разделенным по признаку высокого/низкого уровня административной коррупции и высокой/низкой степени захвата государства/экономики: семь, пять, четыре и пять (диаграмма 5.2.1). Едва ли может вызвать удивление

ДИАГРАММА 5.2.1

Административная коррупция и захват государства в странах с переходной экономикой



Источник: Получено на основе данных таблицы 5.2.1.

то, что страны СЦВЕ из Люксембургской группы входят в нижний левый квадрант (низкий уровень административной коррупции, низкая степень захвата государства). В этот квадрант также входят Беларусь, находящаяся на самом начальном этапе пути к формированию конкурентных рынков, и Литва из Хельсинкской группы. На другом полюсе находятся пять стран с весьма высокими показателями обоих индексов коррупции: две закавказские страны (Азербайджан и Грузия), Республика Молдова, Румыния и Украина (верхний правый квадрант). Страны с "захваченной" экономикой включают Болгарию и Словакию из Хельсинкской группы, Хорватию, Латвию и Россию, хотя в случае административной коррупции последняя занимает пограничное положение при уровне чуть ниже 50 процентов (правый нижний квадрант). Захват экономики в двух центральноазиатских странах (Казахстан и Узбекистан), а также Албании и Армении характеризуется относительно низкими уровнями, тогда как административная коррупция весьма высока (правый верхний квадрант).

Во-вторых, как представляется, коррупция в странах, расположенных в верхнем правом и нижнем правом квадрантах, является значительно более глубокой и труднее поддается искоренению, чем в странах, расположенных в верхнем левом квадранте. Высокие значения обоих индексов (верхний правый квадрант) указывают на "системную" коррупцию, пронизывающую все уровни правительства. Страны, попавшие в эту группу, включают Азербайджан, Грузию, Республику Молдова, Румынию и Украину. Высокие значения захвата государства указывают на то, что сложившаяся система по большей части и намеренно построена таким образом, чтобы устанавливать правила игры, способствующие

¹³⁰ World Bank, *Anti-corruption in Transition...*, op. cit.; и J. Hellman, G. Jones and D. Kaufman, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444 (Washington, D.C.), September 2000.

¹³¹ В зависимости от размера страны объем выборки колебался в пределах 125–550 компаний. Более подробно результаты этого обследования изложены в J. Hellman et al., op. cit.

¹³² J. Hellmann et al., op. cit., p. 9.

извлечению максимальной прибыли лицами, обладающими политической властью. В таких условиях коррупция подпитывает сама себя, поощряя непродуктивные и коррупционногенные правила.

В-третьих, после краха коммунистической системы почти все страны, находящиеся на переходном этапе, столкнулись с задачей построения совершенно новых структур и механизмов управления. С учетом диспропорциональных возможностей в области формирования политики и слабости структур, обеспечивающих подотчетность, можно было ожидать, что для этих стран будут характерны высокие значения обоих коэффициентов коррупции – децентрализованной административной коррупции и централизованного захвата государства. Если слабость государственных структур, как представляется, стимулирует оба вида коррупции, то высокая степень централизации государств, как можно ожидать, будет создавать более благоприятную почву для захвата государства, нежели чем для административной коррупции. "Децентрализованное" взяточничество более характерно для таких стран со слабыми государственными институтами, как Албания и Армения. Низкий уровень захвата государства в Казахстане и Узбекистане может объясняться высокой концентрацией политической власти в сочетании с относительной автономностью центрального правительства. Вместе с тем можно было бы ожидать, что низкие уровни административной коррупции должны свидетельствовать об эффективности центральных структур управления. Но это справедливо лишь в том случае, если общество и органы власти не рассматривают взяточничество как серьезное правонарушение.

Интересно отметить, что "недифференцированные" индексы коррупции, то есть средний показатель административной коррупции и захвата государства, дают оценки степени распространения коррупции в странах переходного периода, которые весьма близки к оценкам, полученным на основе индекса "Транспаренси интернэшнл"¹³³. Это указывает на то, что иностранные инвесторы, составлявшие львиную долю респондентов в обследованиях "Транспаренси интернэшнл", располагают по большей части адекватными оценками в отношении степени "дружественности" или "враждебности" деловой среды, при этом прямые иностранные инвестиции (ПИИ) могут служить относительно неплохим показателем делового климата, включая управление.

Действительно, согласно результатам эмпирических исследований, иностранные инвесторы избегают стран с высоким уровнем коррупции¹³⁴.

¹³³ Значение коэффициента корреляции составляет 0,88, а регрессионный ряд ($y = 0,85x + 7,9$) объясняет разброс в диапазоне 77 процентов.

¹³⁴ B. Smarzynska and S.-J. Wei, *Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence*, World Bank Policy Research Working paper, No. 2360 (Washington, D.C.), June 2000.

Беглый анализ данных, приведенных в таблице 5.2.1 (колонка 7), по-видимому, подтверждает эти выводы. Хотя показатель ПИИ, аккумулированных за период 1997–1999 годов, в процентах от ВВП в 1999 году наиболее высок в закавказских странах, причем лидирует по этому показателю Азербайджан, что указывает на наибольшую подверженность этого государства коррупции, следует учитывать два фактора. Во-первых, в данных по ПИИ отдельно выделяются ПИИ в сектор природных ресурсов, который зачастую является значительно менее чувствительным к колебаниям делового климата. Основная масса инвестиций в Азербайджан была направлена в сектор энергетики. Во-вторых, данные по ВВП для менее развитых стран нередко характеризуются заниженной стоимостью неэкспортных товаров по отношению к оценкам, полученным на основе паритета покупательной способности (ППС). Следствием этого является "искусственное" увеличение ВВП в более развитых странах и занижение в менее развитых странах. Тем не менее корреляция между индексом ТИ и соотношением ПИИ/ВВП является положительной, хотя и не очень сильной (+0,41).

Несмотря на эти замечания, представленные данные ясно указывают на то, что страны Люксембургской группы привлекали относительно большой объем иностранных инвестиций по сравнению со странами со значительно более высокими уровнями коррупции¹³⁵. Хотя на входящие в эту группу страны в 1999 году приходилось 16 процентов от общей численности населения и 33 процента от объема ВВП региона, их доля в общем объеме всех ПИИ в посткоммунистические страны за период 1990–1999 годов составила 58 процентов. Внутри Люксембургской группы три страны, явно занимающие лидирующие позиции, – Чешская Республика, Эстония и Венгрия¹³⁶ – также характеризуются наиболее низкими уровнями коррупции. Таким образом, следует полагать, что иностранные инвесторы хорошо осведомлены в отношении того, с какими странами не следует иметь дело из-за высокого уровня коррупции.

с) Масштабы коррупции и прогресс в процессе перехода

Коррупция является симптомом неэффективного управления, что подтверждается простым сопоставлением переходных показателей ЕБРР и индексов коррупции Всемирного банка. В таблице

¹³⁵ Одна страна является исключением. Несмотря на крайне выгодное географическое положение Словении и низкое значение индекса ТИ, объем ПИИ в эту страну в 90-х годах был относительно небольшим. Это объясняется проведением целенаправленной политики сдерживания деятельности иностранных инвесторов. В. Kaminski, "Foreign trade and FDI in Hungary and Slovenia: different paths – different outcomes", *Transition*, Vol. 9, No. 6, December 1998.

¹³⁶ По показателю совокупного объема инвестиций на душу населения за период 1990–1999 годов первое место занимает Венгрия (1817 долл.), второе – Чешская Республика (1529 долл.), а третье – Эстония (1213 долл.).

5.2.1 приведены совокупные индексы для каждой страны на основе "рейтингов" ЕБРР (знаки "плюс" и "минус" означают соответственно +/-0,5) в следующих областях управления: предприятия (крупномасштабная приватизация, малая приватизация, управление и реструктуризация предприятий); рынки и торговля (либерализация цен, торговля и валютный режим, политика в области конкуренции); и финансовые учреждения (банковская реформа, рынки ценных бумаг, небанковские финансовые учреждения). Мы рассматриваем сумму "рейтингов" в качестве показателя достигнутого страной общего прогресса. Показанные в таблице 5.2.1 (колонка 1) значения нормализованы по отношению к стране с наиболее высоким показателем (т. е. стране с наивысшей суммой рейтингов в 2000 году), который принимается равным 100.

Индексы ЕБРР отражают лишь институциональный аспект процесса перехода, то есть прогресс, достигнутый в создании учреждений и осуществлении стратегий в поддержку конкурентных рынков. Поскольку эти индексы не включают оценку устойчивости макроэкономической политики и налогообложение, они не охватывают все аспекты управления. Тем не менее коль скоро страны с экономикой переходного периода по большей части восстановили макроэкономическую стабильность, "совокупный" индекс может служить общим показателем прогресса, достигнутого в формировании рыночных институтов и политики.

Аналогичным образом, следует ожидать, что степень захвата государства должна с положительной корреляцией зависеть от снижения темпов институционального развития. Однако значения индекса захвата государства, по всей видимости, едва ли могут служить эффективным показателем наличия противодействия рыночным реформам в текущий или прошлый периоды. Даже самый поверхностный анализ значений индекса ЕБРР и захвата государства указывает на наличие значительных расхождений. Кыргызстан характеризуется исключительно высокими значениями обоих показателей коррупции, однако, согласно ЕБРР, является одной из наиболее продвинутых в экономическом отношении стран СНГ. Армения имеет значительно более низкий уровень захвата государства, чем Грузия, однако Грузия, как представляется, осуществляет рыночные реформы более быстрыми темпами. С другой стороны, Беларусь и Узбекистан явно относятся к другой группе авторитарных режимов с командно-административной схемой управления экономикой. Обе страны имеют весьма низкий рейтинг с точки зрения прогресса в осуществлении процесса перехода по отношению к другим странам с переходной экономикой, однако для них также характерны и низкие уровни коррупции, в особенности захвата государства¹³⁷.

Расхождения между индексом захвата государства и индексом прогресса в переходном процессе ЕБРР ни в коей мере не снижают полезность первого индекса в качестве диагностического инструмента. Следует учесть, что "захваченное" государство, при условии твердой приверженности политических элит курсу на реформирование административных механизмов и борьбу с коррупцией, достигнет этих целей без особых затруднений. Хотя выделение различных типов коррупции позволяет получить интересную информацию о факторах, препятствующих реформам и развитию, оба показателя коррупции можно использовать совместно при оценке роли коррупции в блокировании либерализации. Административная коррупция косвенно характеризует возможности государства в области осуществления реформ. При ограниченных возможностях, независимо от того, является ли государство "захваченным" или нет, государственная администрация будет спускать реформы на тормозах. Следовательно, чтобы ответить на вопрос о том, блокирует ли коррупция реформы, необходимо использовать оба индекса одновременно.

Добились ли страны с более низкими уровнями коррупции, измеряемой совокупными или "недифференцированными" индексами коррупции, то есть средним значением показателей административной коррупции и захвата государства, также более значительных успехов в процессе перехода к конкурентным рынкам, о чем свидетельствует "совокупный" индекс ЕБРР?

Даже беглый анализ данных, представленных в таблице 5.2.1, позволяет предположить наличие корреляции между этими двумя группами, за исключением Беларуси и Узбекистана. Если из анализа исключить эти две страны, коэффициент корреляции является негативным и имеет высокое значение (0,88), то есть чем больше прогресс в процессе перехода, тем ниже уровни коррупции (диаграмма 5.2.2).

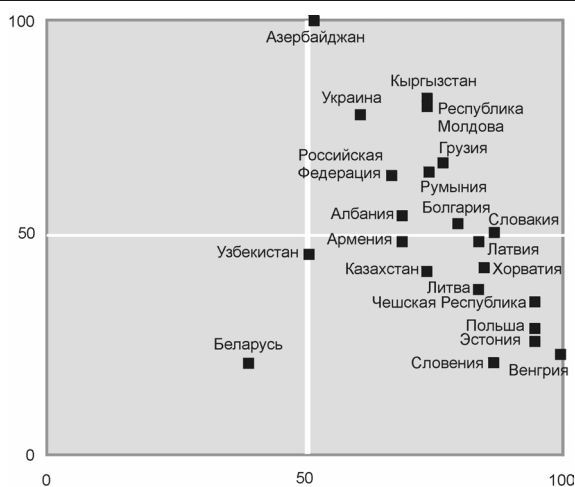
На основании различных показателей коррупции в странах переходного периода в них можно выделить три группы: наименее затронутые коррупцией, промежуточные и серьезно затронутые коррупцией. Группа стран, наименее затронутых коррупцией, включает Люксембургскую группу и Хорватию; промежуточная группа включает четыре страны из Хельсинкской группы (за исключением Румынии) и Казахстан; и группа стран, серьезно затронутых коррупцией, включает прочие страны СНГ и Румынию.

Различия между рейтингами "коррупции" и "перехода" представляют интерес, поскольку они могут указать на слабые стороны обеих классификаций. Если использовать совокупный индекс ЕБРР, то Словакия

¹³⁷ В случае Беларуси точность оценок Всемирного банка вызывает сомнения. Во-первых, президент Лукашенко и его окружение управляют государством как собственной вотчиной, что может служить примером

крайнего случая захвата государства. Во-вторых, как следует из бесед одного из авторов данной работы с бизнесменами, обладающими значительным опытом работы в Беларуси, индекс "Транспаренси интернэшнл" не дает адекватного представления о распространенности коррупции в этой стране. Наконец, что не менее важно, предмет продажи может просто отсутствовать, поскольку политики, действуя параллельно в качестве бизнесменов, удерживают свое монопольное положение в целях сохранения условий, в которых они могут получать высокий доход.

ДИАГРАММА 5.2.2
Прогресс в переходном процессе (управление)
и коррупция



Источник: Получено на основе данных таблицы 5.2.1.

попадает в группу стран, наиболее продвинутых в процессе перехода (84 процента или более), Грузия понимается в классификации до промежуточной группы (76 процентов или более), а Казахстан, снижаясь в классификации, попадает в наименее продвинутое группу (менее 75 процентов). Вполне вероятно, что компании, принимавшие участие в проведенном Всемирным банком обследовании, представили завышенные данные о распространении коррупции в Словакии, а ЕБРР переоценил успехи Грузии в процессе перехода¹³⁸. Представляется очевидным, что в оценках Всемирного банка и ЕБРР, соответственно, коррупции и прогресса в процессе перехода не учитываются некоторые элементы.

d) Не учтенные факторы: "захват" государства и криминализация экономики

Как представляется, ни показатели коррупции Всемирного банка, ни индексы перехода ЕБРР не отражают объективно реальное положение дел, когда речь идет об экстремальных случаях коррупции. Индексы ЕБРР не передают реального значения приватизации, когда приватизируется само государство. По-видимому, такой случай имел место в России, когда после президентских выборов 1996 года олигархи, появившиеся в результате плохо продуманной приватизации, "...подчинили себе

¹³⁸ Обследования нередко могут исказить результаты "...уже лишь за счет самой постановки вопросов". J. Gole, "Public opinion polls as an anti-corruption technique", *LGI Newsletter 1*, No. 1 (Budapest), 1999, цитируется по W. Miller, A. Grodeland and T. Koschekchina, *A Culture of Corruption. Coping with Government in Post-communist Europe* (Budapest and New York, Central European University Press, 2001), pp. 22. Как следствие, уровень коррупции завышается.

Ельцина, его последующие правительства и политический процесс"¹³⁹. Однако в других странах СНГ также имело место сращивание криминальных, политических и деловых сфер¹⁴⁰. В этих условиях индексы захвата государства также теряют свой смысл, поскольку данный вопрос более не входит в сферу их охвата: когда все уже куплено, то продавать больше нечего. Несмотря на полный "захват" государства и его экономики узким кругом заинтересованных лиц, индекс захвата государства Всемирного банка будет иметь нулевое значение, поскольку в ответах респондентов будет значиться, что правила и политиков купить нельзя.

Аналогичным образом прогресс, достигнутый, например, в области ставок процента или либерализации цен – областях, оцениваемых в индексах ЕБРР, – практически ни о чем не говорит в условиях криминализации экономики, т. е. когда нормой становится правовой беспредел, когда бизнесмены нанимают преступников для обеспечения выполнения контрактов и должны оплачивать "крышу". Может происходить формирование рынков ценных бумаг и банки могут реформироваться, результатом чего будут являться высокие значения показателей перехода ЕБРР. Однако, если банки не пользуются доверием своих клиентов, этот индекс не несет в себе практически никакой информации¹⁴¹. Если компания не может выжить без "подмазывания" местных чиновников, либерализация цен вряд ли будет способствовать активизации конкуренции и экономического роста.

В более широком смысле речь идет о том, что государственные бюрократии, хотя порой едва функционирующие, не производят "общественных благ", но наносят "общественный вред". Примерами последнего могут служить условия, позволяющие чиновникам паразитировать на частном бизнесе и, с другой стороны, входить в сговор с бизнесменами с целью получения дохода за счет устранения конкурентов, будь то национальных или иностранных. Как следствие, в подобных условиях выигрывает тот, кто коррумпирован в наибольшей степени¹⁴².

Без учета политико-экономических особенностей, присущих каждой конкретной стране, индексы Всемирного банка и ЕБРР зачастую могут ввести в заблуждение. Например, Азербайджан занимает лидирующее положение по распространению коррупции и, исключая Беларусь и Узбекистан, имеет

¹³⁹ L. Wolosky, "Putin's plutocrat problem", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 2, March/April 2000, p. 25.

¹⁴⁰ М. Элман, "Социальные издержки и последствия процесса трансформации", ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 2000 год*, № 2/3 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.00.II.E.28), стр. 151.

¹⁴¹ Ярким примером служит российская банковская система. Прекрасный анализ ее кризиса и коллапса в 90-х годах содержится в работе J. Johnson, *A Fistful of Rubles. The Rise and Fall of the Russian Banking System* (Ithaca and London, Cornell University Press, 2000).

¹⁴² А. Åslund, "The trouble with economic reforms in Ukraine", paper presented at the conference *Towards a New Ukraine? Meeting the Next Century*. University of Ottawa (Ottawa), 2-3 October 1998.

самые низкие показатели прогресса на пути создания конкурентных рынков. Вместе с тем, насколько нам известно, в этой стране не зарегистрировано ни единого случая убийства банкиров или бизнесменов в связи с их профессиональной деятельностью, и высокопоставленные чиновники этой страны не подвергались аресту на западе с миллионами долларов в чемодане. Иными словами, как представляется, Азербайджан криминализован в значительно меньшей степени по сравнению со многими другими странами СНГ, включая Россию и Украину, и это государство не было "захвачено" группой олигархов. Вопреки предупреждениям, имплицитно вытекающим из индексов ЕБРР и Всемирного банка, иностранные инвесторы не утратили интереса к этой стране: общий объем ПИИ в расчете на душу населения за период 1990–1999 годов в Азербайджане, изобилующем энергоресурсами, достиг 383 доллара, что значительно превышает уровень инвестиций в богатую ресурсами Россию (111 долл.) или Казахстан (272 долл.), не говоря уже об Украине, в которой этот показатель составил лишь 64 доллара.

Таким образом, хотя индексы ЕБРР и Всемирного банка, а также ТИ играют важную и очень полезную роль, как бы создавая давление со стороны соседних стран и побуждая правительства бороться с коррупцией и повышать эффективность управления, расчетные рейтинги и значения соответствующих коэффициентов следует рассматривать на фоне политико-экономических условий, присущих каждой конкретной стране.

ii) Стратегические политические решения в переходный период

Переход от системы централизованного планирования к рыночной и демократической системе – при том условии, что он сопровождается установлением правил, отделяющих *res publica* от *res privata*, – как правило, сужает поле для коррупции за счет сокращения возможностей злоупотребления должностными полномочиями в целях личного обогащения. Переход к "рынку" создает условия для возникновения гражданского общества, которое в конечном счете выступает наиболее эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Этот переход, если он хорошо продуман, устраняет множество непродуктивных правил, установленных в целях создания возможностей для наживы и взяточничества, при этом стержневые законы и правила устанавливают рамки для основанного на правилах взаимодействия между государственной и частной сферами. Здесь речь идет, в частности, о выведении активов из государственной собственности и устранении прямого вмешательства государства в экономику с помощью ряда учреждений в целях регулирования поведения в сферах товаров, услуг, труда, активов и финансовых рынков.

Вместе с тем, ни один из этих элементов сам по себе не снижает коррупцию. По сути, искаженные

экономические реформы, отвечающие интересам коррумпированных элит, могут значительно повысить уровень коррупции. Примером тому могут служить "постепенный подход" к ликвидации рычагов централизованного управления или поспешная приватизация во многих странах переходного периода. По аналогии, процессы перехода в политической сфере могут также не привести к возникновению в обществе деятельности, не зависящей от государственных органов регулирования, то есть полнокровного гражданского общества. Итогом неудачной борьбы с коррупцией становится продолжение вмешательства политики в экономику. Наиболее заметным симптомом этого явления служит стремление получить материальные блага с помощью политической, а не деловой карьеры. Опасность такой ситуации заключается в том, что это может привести к возникновению *пиратского капитализма*¹⁴³.

Выбор подхода к осуществлению процессов политического и экономического перехода проливает свет на различия в коррупции и качестве политического климата. Стратегические решения, которые пришлось принимать странам после краха коммунистической системы, можно разделить на две группы. К первой из них относится решение в отношении выбора радикального или постепенного подхода к осуществлению экономических реформ первого поколения. Во вторую группу включаются два решения, касающиеся конституционного устройства государства: i) выбор между президентской и парламентской формой правления; и ii) выбор системы представительства. Стратегические решения, принятые в той или иной конкретной стране, зависели от влияния оппозиции, то есть ее поддержки в обществе, а также от сложившейся структуры взаимоотношений между коммунистическим режимом и обществом.

a) Радикальный и постепенный подходы

В начале 90-х годов жаркая полемика развернулась вокруг вопроса "постепенность или шоковая терапия?". Приверженцы постепенного подхода критиковали "шоковую терапию" за предположительно связанные с ней чрезмерные издержки для экономики и населения. Согласно этому мнению, медленная либерализация цен, условий доступа в частный сектор, а также условий доступа на внутренний рынок позволили бы избежать краха системы производства и обеспечить плавный переход к рыночной экономике.

Последующие события показали, что эта дилемма была ложной по крайней мере в отношении подхода к осуществлению реформ первого поколения, направленных на обеспечение макростабильности и перехода – заимствуя терминологию Яноша Корнай –

¹⁴³ "Навыки и знания, которые приносят материальные блага, зависят от структуры стимулов, заложенной в институциональную матрицу. Если в обществе наивысшую отдачу дают пиратские методы, то организации будут инвестировать в те знания и навыки, которые сделают их еще более эффективными пиратами...". D. North, "Towards a theory in institutional change", в W. Barnett, M. Hinich and N. Scofield (eds.), *Political Economy* (Cambridge, Cambridge University Press, 1993), p. 63.

от экономики, "ограниченной предложением" к экономике, "ограниченной спросом". Гиперинфляция, спад производства и внешний кризис в конечном счете вынудили страны, первоначально отвергнувшие такой подход, принять меры, аналогичные мерам, реализованным радикальными реформаторами.

Хотя программы реформ по стабилизации и трансформации в странах СЦВЕ были неодинаковыми, все эти страны, за исключением Румынии, пошли не по пути постепенных преобразований, который был выбран бывшими советскими республиками на начальных этапах процесса перехода, а по пути радикальных реформ первого этапа¹⁴⁴. Одним росчерком пера они отпустили цены, приватизировали сферу распределения, ввели малую приватизацию, ликвидировали количественные ограничения на импорт, либерализовали тарифы и ввели конвертируемость внутренней валюты, ограниченную на начальном этапе операциями по текущему счету. Что более важно, добившиеся наибольших успехов страны, в число которых входят Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Польша и Словения, успешно справились с искушением свернуть меры по либерализации. За некоторыми исключениями (Болгария и Словацкая Республика), все они твердо продолжают курс реформ.

Благодаря принятию радикального подхода к макростабилизационной и экономической реформе большинству СЦВЕ удалось не допустить возникновения системной ловушки рентоориентированного поведения. Вместе с тем, были некоторые исключения, подтвердившие существование взаимосвязи между коррупцией и медленными темпами продвижения на пути к установлению либерального экономического режима¹⁴⁵. К примеру, свертывание либерализации цен и блокирование экономических реформ в Болгарии в 1994–1996 году под прикрытием популистских обещаний подорвали процесс приватизации и привели к тому, что значительные суммы из государственного бюджета были присвоены любителями ренты. Аналогичные тенденции также наблюдались в Румынии. Глубокий экономический кризис в Болгарии помог преодолеть оппозицию определенных заинтересованных групп и вернул страну на путь реформ¹⁴⁶.

Бывшие республики Советского Союза (за исключением государств Балтии) на начальном этапе взяли на вооружение доктрину постепенных реформ. Однако галопирующая инфляция и продолжительный спад во второй половине 90-х годов в конце концов убедили их (за исключением Беларуси и Узбекистана)

встать на путь, ранее выбранный СЦВЕ, продемонстрировав таким образом полную несостоятельность политики постепенного осуществления реформ первого поколения.

Несостоятельным этот подход оказался и для структурных реформ второго поколения, имевших целью создание основанной на правилах системы взаимоотношений между общественной и частной сферами, отвечающей условиям рыночной экономики. По сути, постепенное осуществление реформ создало благодатную почву для системного рентоориентированного поведения и послужило причиной возникновения мощных лоббистских групп, блокирующих либерализационные реформы не только в экономике, но и в политической сфере. Такой подход привел к возникновению порочного круга паллиативных реформ, лишь способствовавших ухудшению состояния экономики и усилению противодействия реформам. В тех странах переходного периода, которые пошли по пути постепенных реформ, одержавшим верх группировкам удалось эффективно закрепить в этих странах "нарушенное" равновесие, позволяющее им обогащаться за счет тяжелого бремени, которое легло на плечи их соответствующих обществ¹⁴⁷.

Неполная либерализация цен, в оправдание которой обычно выдвигается популистский лозунг защиты малоимущих, создает возможности получения торговых лицензий на экспорт субсидируемых товаров лицами, приближенными к политическим элитам. Ввиду зачастую огромной разницы между внутренними и мировыми ценами это открывает перспективы колоссального обогащения для лиц, имеющих хорошие связи в правительстве. Аналогичным образом централизованное регулирование кредитов и процентных ставок позволяло предприятиям получать льготные кредиты, при этом эти средства могли затем перекачиваться в родственные частные компании или использоваться для финансирования закупок субсидируемых товаров с целью их последующей перепродажи на международных рынках.

В результате возникновение этих благоприятных для обогащения за счет государства условий привело к двум последствиям: рента стала более прибыльной по сравнению с продуктивными видами деятельности со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями для экономического роста, которые столь подробно описаны в работе Кругера¹⁴⁸; кроме того, возникли мощные группы, кровно заинтересованные в сохранении существующего экономического режима. Коррупция и подкуп, безусловно, существуют также и в СЦВЕ, но в тех из них, которые для реализации реформ первого поколения выбрали радикальный подход, обогащение за счет общества не смогло заблокировать деятельность

¹⁴⁴ Болгария на начальном этапе взяла курс на радикальные стабилизационные реформы, но затем свернула с этого пути. Финансовый кризис 1996 года привел к смене правительства и, соответственно, к изменению подхода к экономическим реформам в 1997 году.

¹⁴⁵ D. Kaufman and A. Kaliberda, "Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence", в В. Kamiski (ed.), *Economic transition in Russia and the New States of Eurasia* (Armonk, NY, M.E. Sharpe, 1996).

¹⁴⁶ *Bulgaria. The Dual Challenge of Transition and Accession*, World Bank Country Study (Washington, D.C.), 2001.

¹⁴⁷ J. Hellman, "Winners take all: the politics of partial reform in post-communist transition", *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, pp. 203-234.

¹⁴⁸ A. Krueger, "The political economy of a rent-seeking society", *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, pp. 291-303.

по реструктуризации неэффективных отраслей и созданию новых компаний, способных конкурировать на внутреннем и международном рынках.

Однако правильный исходный выбор радикального подхода к осуществлению реформ первого поколения вовсе не обязательно гарантирует иммунитет реформ второго поколения (реформы нормативно-правовой базы и государственного управления) от неэффективного управления и обогащения за счет общества. Напротив, реформы второго поколения являются значительно более трудоемкими и сложными. Их суть состоит в создании основанной на правилах системы взаимоотношений между общественной и частной сферами. Решение этой задачи включает, как минимум, четыре основных этапа. Во-первых, необходимо создать базу для устойчивой макроэкономической стабильности. Достижение этой цели, в частности, предполагает введение в сфере государственных финансов транспарентных и рациональных с финансовой точки зрения механизмов управления доходами и расходами. Во-вторых, требуется приватизация государственной собственности и ликвидация государственной системы микроуправления. В-третьих, необходимо создать базу для регулирования деятельности частного сектора и соблюдения прав собственности. И, в-четвертых, необходимо обеспечить эффективность этой базы за счет наращивания возможностей, повышения добросовестности и усиления механизмов контроля гражданской службы, а также судебной системы.

С учетом своей институциональной сложности решение задачи создания основанной на правилах системы взаимодействия между общественной и частной сферами требует времени. Принимая во внимание политическое противодействие и наличие различных групп, оказавшихся в выигрыше и проигрыше, которые неизбежно появляются на каждом из этих этапов, эта система не может возникнуть по росчерку пера. Каждый этап приводит к перераспределению власти и большинство из них (особенно приватизация) открывают колоссальные возможности как для обогащения, так и обнищания. Провалы и политические ошибки на одном из этапов, как правило, оказывают негативное воздействие на экономические показатели страны. Даже в одной из самых активных стран-реформаторов среди СЦВЕ – Чешской Республике – не удалось избежать замедления экономического роста, вызванного неполными реформами нормативно-правовой базы (вставка 5.2.1).

Хотя выбор подхода к реализации экономических реформ первого поколения выступает важнейшим определяющим фактором дальнейшего продвижения в процессе перехода, другие политические решения, несомненно, также играют определенную роль. В дополнение к различным факторам, вызвавшим чешский кризис 1997 года, другим примером может служить подход к децентрализации государства и соответствующей реформе системы государственных финансов. Установление разумной налоговой базы для местных органов власти, в сочетании с транспарентными правилами финансовой системы на

местах, позволили создать благоприятный для развития деловой активности климат в местных общинах в Польше¹⁴⁹. Имея гарантии предсказуемой доли поступлений от подоходного налога с корпораций и частных лиц, местные правительства активно привлекают инвестиции и стараются не чинить препятствий деятельности частного бизнеса. Это довольно резко контрастирует с хищническим поведением местных органов власти, находящихся в полной зависимости от централизованного финансирования в ряде стран СНГ, а также некоторых СЦВЕ.

Подводя итог, следует отметить, что политика массированных институциональных изменений, внедряемых в обществе в течение короткого временного интервала, позволяет устранить проблему системных трений, которая неизбежно возникает при постепенном осуществлении реформ. Если выступающая инициатором реформ группа имеет четко определенные цели и активно ищет поддержку среди широких масс населения, "шоковая терапия" запускает "цепную реакцию" благотворных реформ¹⁵⁰. Напротив, постепенное осуществление реформ первого поколения стало причиной возникновения порочного круга реформ. Это позволило тем, кто занимал привилегированное положение при старом режиме, укрепить свои позиции и успешно адаптироваться к новым условиям. Они также могли обогащаться за счет использования возможностей, открывшихся в результате частичной либерализации и приватизации. Как это ни парадоксально, но на фоне ухудшения экономической ситуации и углубления разрыва между богатыми и бедными общественное мнение нередко оборачивается против реформ; оппозиционные партии (в которых зачастую доминируют бывшие коммунистические партии) могут нередко вступать в коалиции с нуворишами или олигархами, несущими основную ответственность за экономические неурядицы, в целях сворачивания процесса реформ.

b) Стратегические решения: электократии и демократии

Заявленная цель одновременного политического и экономического перехода в большинстве посткоммунистических стран стала отражением демократии, основанной на рыночных принципах. На смену коммунистическому строю и системе централизованного планирования, или тому, что от них осталось, должно было прийти величайшее институциональное достижение XVIII века, позволившее решить проблему противостояния между государственными и частными интересами. Речь идет о концепции "невидимой руки" Адама Смита, в сочетании с разработанной Монтескье системой

¹⁴⁹ J. Hicks and B. Kaminski, "Local government reform and transition from communism. The case of Poland", *Journal of Developing Societies*, Vol. XI, No. 1, 1995, pp. 1-20.

¹⁵⁰ Например, команда Бальцеревича в период ее первого срока нахождения у власти, в 1989–1991 годах, четко представляла себе те цели, которых она хотела достичь. На начальном этапе эта команда заручилась мощной поддержкой общественности; однако эта поддержка не подпитывалась и быстро сошла на нет.

сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти¹⁵¹.

Однако эти сформулированные в общем виде институциональные принципы дают весьма широкое поле для самых разнообразных решений. Наиболее общий выбор касается распределения власти между законодательной и судебной ветвью, при этом практически столь же важным является выбор избирательной системы. Выбор концепций влияет на качество процесса принятия решений и политический климат. Стратегическое мышление проявляется в готовности разработчиков новой политической системы учесть критерии подотчетности и законности в сочетании с управляемостью. Интересно отметить, что эти ключевые решения для будущих посткоммунистических обществ были, как правило, приняты в спешке, без сколь-либо глубокой проработки их долгосрочных последствий в конкретных исторических и социальных условиях. Ни в одной из посткоммунистических стран не была развернута широкая полемика по вопросу о выборе системы политического устройства. Поэтому наиважнейшие для жизни общества решения практически остались вне поля его зрения. Хотя вопиющее отсутствие сколь-либо серьезной конституционной полемики остается одной из загадок процесса перехода от коммунизма, такое беспечное отношение к его политическим последствиям неблагоприятно сказалось на процессах как политического, так и экономического перехода¹⁵².

¹⁵¹ А. Kaminski, "Res publica...", op. cit.

¹⁵² Брюс Акерман метко отметил, что "работа над текстом конституции дает возможность доминирующему политическому движению мобилизовать коллективные усилия для выработки базовых принципов и заручиться широкой социальной поддержкой по ключевым инициативам". В. Ackerman, *The Future of Liberal Revolution* (New Haven, Yale University Press, 1992), p. 51.

Вставка 5.2.1

Валютный кризис 1997 года и система управления в Чехословакии

Несмотря на успехи, достигнутые в области обеспечения стабильности и предсказуемости макроэкономических процессов и передачи государственного имущества в частную собственность, продолжающееся вмешательство государства через банковский сектор в сочетании с отсутствием внятного законодательства, гарантирующего защиту частной собственности и регулирующего рынок капитала, привели к валютно-финансовому кризису 1997 года и последующему экономическому спаду.

В период с 1991 года по март 1996 года курс кроны практически не изменился по сравнению с корзиной других валют (немецкая марка – 65 процентов и доллар – 35 процентов). После введения более широкого коридора колебания валютного курса резко возросли. В феврале 1997 года курс кроны превысил на 6 процентов свое среднее паритетное значение, однако в ноябре 1997 года упал на 15 процентов по сравнению с предыдущим паритетом.

В чем заключалась причина такого резкого колебания? Проще всего взыграть вину за валютный кризис на международных инвесторов, которые задавили крону своими спекулятивными краткосрочными капиталовложениями. Однако это объяснение отнюдь не вскрывает глубинных факторов, приведших к возникновению кризиса. Не говоря уже о напряженной обстановке, связанной с внутренним спросом, который при более благоприятных обстоятельствах мог бы быть удовлетворен за счет притока иностранного капитала, обвал кроны 1997 года был обусловлен все более широким осознанием того факта, что прогресс в области структурных макроэкономических реформ оказался гораздо менее значительным, чем ожидалось. Резкое сокращение объема притока портфельных инвестиций произошло не только из-за очевидной переоценки стоимости кроны, но также, если не в основном, в результате пробуксовки мер по микроэкономической реструктуризации и созданию четко функционирующих финансовых рынков.

Портфельные инвесторы утратили доверие к кроне, несмотря на ее обесценивание, что должно было бы сделать покупку чешских активов более привлекательной.

Снижение интереса портфельных инвесторов, как представляется, обусловлено двумя факторами: сужением возможностей для выгодного помещения капитала и институциональной слабостью финансовых рынков. Оба этих фактора взаимосвязаны хотя бы потому, что существование активного и нормально функционирующего рынка капиталов способствует успешной деятельности фирм. Однако чешские рынки капитала изначально создавались таким образом, что были не в состоянии выполнить эту обычную функцию. Фондовые операции осуществлялись на трех отдельных рынках. При таком рассредоточении операций с ценными бумагами и несовершенстве институционального механизма чешского эквивалента взаимных фондов – инвестиционных приватизационных фондов, трудно было ожидать эффективного контроля за управлением. К другим слабым местам относились отсутствие прозрачности, массовая торговля ценными бумагами лицами и учреждениями, располагающими конфиденциальной информацией, и слабая защита прав мелких акционеров¹. Все это со всей очевидностью указывает на то, что основные причины финансовых неурядиц заключались в пробуксовке микроэкономической реструктуризации и появлении возможностей обогащения за счет государства.

Кроме того, многие крупные компании, прежде находившиеся в государственной собственности, теперь стали финансироваться не из государственного бюджета, а за счет банковского сектора². А коль скоро контроль над банками все еще оставался в руках государства, финансирование производилось не на основе жестких экономических соображений платежеспособности и ожидаемой прибыли фирмы, а исходя из политической конъюнктуры.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что обвал кроны был вызван тем обстоятельством, что иностранные инвесторы загодя предвидели неэффективность процесса реформ в Чешской Республике. Несмотря на все заверения в обратном, внушительная часть экономики осталась не затронутой перестройкой. Несмотря на приватизацию, слабый прямой контроль со стороны акционеров и непрозрачность финансовых рынков не смогли изменить стиль управления в крупных фирмах. Более того, в руках государства осталась значительная часть ключевых активов, в том числе банки и предприятия коммунальной сферы, а также доли в приватизированных и стратегически важных предприятиях. Последующее сокращение ВВП дает основание сделать вывод о том, что институциональные просчеты в осуществлении реформ в Чешской Республике привели к замедлению перестройки в промышленности и снижению прироста производительности труда.

¹ P. Mertlik, "A case study: the Czech privatization and subsequent structural changes in capital ownership and property rights", в UNECE, *Economic Survey of Europe, 1998 No. 2* (United Nations publication. Sales No. E.98.II.E.18) chap. 5; F. Tumovec, "Privatization and transparency. Evidence from the Czech Republic", в J. Holscher (ed.), *Financial Turbulence and Capital Markets in Transition Countries* (New York and London, St. Martin's Press, 2000).

²

Стратегические решения на начальных этапах процесса перехода определялись балансом влияния различных вышедших на авансцену политических групп. В ряде стран процесс политического перехода разворачивался в особенно напряженных условиях. Например, подпитываемые этническими

разногласиями территориальные конфликты и жестокие внутренние кризисы негативно сказались на динамике политического развития в трех закавказских государствах – Армении, Азербайджане и Грузии. Поддержка Россией сепаратистского движения в Приднестровье привела к тому, что Республика

Молдова как государство оказалась практически нежизнеспособной. Хотя угроза центральной Азии со стороны исламских босвиков и не вылилась (за исключением Таджикистана в период 1992–1998 годов) в этническую вражду и политическую нестабильность, характерные для государств Закавказья, она, вполне возможно, способствовала постепенной институционализации авторитарной, диктаторской формы правления в данном регионе. Не менее важно и то, что, за исключением Словении, после кровопролитных событий, сопровождавших распад Югославии, на ее бывших территориях не был создан благоприятный климат для становления демократии. Несмотря на все эти негативы, во всех, за исключением двух (Таджикистана и Туркменистана), посткоммунистических странах были проведены, по крайней мере один раз, по большей части свободные и справедливые выборы.

Впрочем, не все страны добились прогресса, который мог бы рассматриваться как достаточный для обеспечения демократического перехода. В частности, как представляется, ни одна из стран СНГ не достигла этой фазы. Эти страны являются не демократиями, а – если воспользоваться метким определением Карена Давиша¹⁵³ – "электократиями". Как напоминают нам Линц и Степан¹⁵⁴ в их "электоралистическом заблуждении", свободные выборы являются необходимым, но недостаточным условием для демократии. За исключением Словении и – по различным причинам – Боснии и Герцеговины, бывшие югославские республики в той или иной степени пошли по "электоралистическому" пути. Хорватия после смерти президента Туджмана быстро перешла от электократии к демократии. Союзная Республика Югославия и бывшая югославская Республика Македония, по-видимому, находятся в процессе перехода от электократии к демократии. Эти две страны недавно сделали первые крупные шаги в этом направлении. Значительного прогресса на этом пути также добилась Словакия, поскольку в результате парламентских выборов 1998 года (и последующих президентских выборов 1999 года) был отстранен от власти авторитарно управлявший страной президент Мечяр.

Напротив, другие СЦВЕ выполнили выдвинутые на саммите ЕС в Копенгагене политические условия (жизнеспособная демократия и защита национальных меньшинств), которые должны быть включены в два общеевропейских проекта – расширения НАТО и расширения ЕС. К концу 90-х годов все СЦВЕ завершили процесс демократических преобразований, при этом в сфере политики – если использовать критерий стабильной демократии из работы Линца и Степана – "...была снята проблема возможного отхода

от демократии"¹⁵⁵. Перспектива, а также процесс присоединения к ЕС стали не только направляющим стержнем в процессе институциональных преобразований, способствуя повышению эффективности и росту экономики, но также обозначили пределы политической деятельности правящих элит. Как показывает опыт Болгарии и Словакии, отсутствие прогресса в процессе европейской интеграции стало одним из факторов, способствовавших поражению антиреформаторских коалиций на выборах 1997 года. Впрочем, за исключением общего требования в отношении защиты прав меньшинств в условиях жизнеспособной демократии, Европейский Совет, как руководящий орган ЕС, не регламентирует выбор политической структуры для вступающих в ЕС стран.

Два аспекта политической эволюции оказывают особое влияние на процесс перехода и, следовательно, на качество управления и возможности для коррупции: речь идет об избирательной системе и типе политического режима с точки зрения равновесия между исполнительной, судебной и законодательной ветвями власти.

с) Избирательная система

Выбор системы представительства в сочетании с методом избрания представителей в парламент является одним из решений, которые рассматриваются как конституционные, независимо от того, включены ли они в этот документ. Этот выбор предопределяет взаимодействие между системой государственного устройства и государством и оказывает решающее влияние на партийное строительство. От него в значительной степени зависят подотчетность "управляющих" перед "управляемыми" и легитимность политического режима. Выбор избирательной системы, как представляется, играет важнейшую роль для процесса перехода и подотчетности "управляющих" перед "управляемыми". Он определяет возможность общества избирать и контролировать своих лидеров и, в частности, свое правительство. "Избирательные системы являются не только наиболее подверженным манипулированию инструментом политики, они также формируют партийную систему и оказывают влияние на спектр представительства"¹⁵⁶.

Универсального рецепта для создания надлежащей избирательной системы не существует¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Ibid, p. 5.

¹⁵⁶ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes* (New York, New York University Press, 1994), p. IX.

¹⁵⁷ Обширный обмен мнениями по вопросу о последствиях различных избирательных систем содержится в работе A. Lijphart, "Constitutional choices for new democracies", *Journal of Democracy*, Winter 1991; idem, "Democratization and constitutional choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991", *Sisyphus*, Vol. VII, No. 1, 1992; idem, "Double-checking the evidence", в L. Diamond and M. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1995). См. также Q. Quade, "PR and democratic statecraft", *Journal of Democracy*,

¹⁵³ K. Dawisha, "Electocracies and the Hobbesian fishbowl of post-communist politics", в S. Antohi and V. Tismaneanu (eds.), *Between Past and Future. The Revolutions and their Aftermath* (Budapest, CEU Press, 2000).

¹⁵⁴ J. Linz and A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996), p. 4.

В целом мы, как правило, отдаем предпочтение плюралистической или мажоритарной системе (проходит кандидат, набравший наибольшее число голосов), в которой избираются кандидаты, получившие наибольшую долю голосов в избирательном округе, перед системами пропорционального представительства (ПП), в которых избиратели выбирают между различными партийными списками¹⁵⁸. Кардинальная проблема здесь связана с выбором между условиями, открывающими более широкие возможности перед партиями меньшинств и репрезентативной пропорциональностью (какой бы смысл не вкладывался в это понятие), и условиями, обеспечивающими более острую конкуренцию и способствующими быстрому переходу к двухпартийной политической системе. Плюралистическая система дает больше шансов обеспечить стабильность и подотчетность правительства, однако это нередко достигается за счет игнорирования интересов значительных сегментов общества¹⁵⁹. Эта система также, как представляется, сужает возможности для рассмотренного ранее захвата государства.

Плюралистическая система в сочетании с одномандатными избирательными округами позволяет более успешно, чем ПП, установить прямую взаимосвязь между эффективностью исполнения должностных полномочий и перспективами переизбрания. Это, в свою очередь, создает непосредственную подотчетность перед избирателями и ставит политиков в такое положение, когда коррупция для них становится невыгодной. В рамках системы ПП действуют иные ограничения в отношении находящихся у власти политиков. При составлении партийного списка они должны учитывать предпочтения их партийных "боссов", которые принимают решения, а не ориентироваться на свои избирательные округа. Такая система значительно снижает степень подотчетности перед избирателями и создает более благоприятную почву для коррупции. Хотя взаимосвязь между избирательными системами и коррупцией еще не стала предметом подробного эмпирического анализа, результаты недавнего исследования, проведенного в разных странах, убедительно подтверждают на практике мнение о том,

что плюралистическая система способствует снижению уровня коррупции, выраженного через индекс ТИ¹⁶⁰.

Однако в определенных условиях в переходных обществах мажоритарная система может наносить ущерб демократии. Это происходит в тех случаях, когда общество разобщено и новые партии некоммунистического толка еще не окрепли. Мажоритарная схема в этих условиях позволяет хорошо организованной посткоммунистической партии (которая, как правило, именует себя "социально-демократической") оставаться у власти в течение длительного времени ценой больших издержек для развития демократии. Мажоритарная система становится жизнеспособной лишь в том случае, если гражданское общество достигает достаточной зрелости. Только тогда могут заработать ее положительные качества.

Система ПП обладает несколькими недостатками, которые вызывают особые трудности на начальных этапах процесса перехода. Во-первых, эта система дает несоразмерное влияние небольшим партиям. Это, в свою очередь, способствует нестабильности правительства и снижает его дееспособность перед лицом необходимости проведения сложных структурных изменений¹⁶¹. Во-вторых, как уже говорилось ранее, такая система расширяет возможности для коррупции, поскольку карьера чиновников полностью зависит от партийной иерархии, а не избирателей. Взамен они должны изыскивать источники финансирования своих политических партий. Опасность, присущая такому механизму, заключается в увековечивании условий, благоприятных для извлечения личной выгоды с помощью "корруптивования" законов и норм, то есть принятия законов, расширяющих возможности для коррупции. Эти факторы могут подорвать общее доверие к системе и снизить уровень ее легитимности в глазах общества. Этими соображениями обусловлено расширение в Польше движения против системы ПП.

Решающую роль в выборе избирательной схемы сыграли не продуманные аргументы, а конкретные политические условия соответствующих стран. В странах с глубоко укоренившейся в институциональной системе коммунистической партией в качестве избирательной схемы были выбраны одномандатные округа и мажоритарная формула¹⁶². С другой стороны, высокая степень социальной мобилизации на фоне отсутствия доверия к правящим элитам способствовала становлению избирательных систем ПП. Большинство правительств (в 18 из 27 посткоммунистических государств) выбрали

Summer 1991; and G. Laydeyret, "The problem with PR", *Journal of Democracy*, Summer 1991.

¹⁵⁸ Среди многих авторов, занимающих по данному вопросу аналогичную позицию, можно отметить хотя бы М. Weber, "Politik als Beruf", *Gesammelte zur Sociologie und Sozialpolitik* (Tubingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1921; J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London, Allen & Unwin, 1966); K. Popper, "Who should govern?", *The Economist*, 23 April 1988; G. Sartori, op. cit.

¹⁵⁹ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (Oxford, Oxford University Press, 1994), p. 144; P. Norris, "Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems", *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, July 1997, p. 301; M. Pinto-Duschinsky, "How to get rid of a bad government?", *Times Literary Supplement*, 25 September 1998.

¹⁶⁰ T. Persson et al., op. cit.

¹⁶¹ L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowan* (800 days. Controlled shock), Polska Oficyna Wydawnicza BGW (Warsaw), 1992, p. 108.

¹⁶² К таким странам относятся электократии центральной Азии, а также Беларусь, бывшая югославская Республика Македония и Украина.

не мажоритарную схему, а полный или частичный вариант системы ПП¹⁶³.

С точки зрения особых интересов лидеров политических партий система ПП представляется весьма привлекательной. Хотя плюралистическая система обеспечивает стабильность правительства на период действия его полномочий, она также характеризуется меньшей предсказуемостью результатов выборов по сравнению с системой ПП¹⁶⁴. Поэтому в периоды неопределенности и высокой социальной мобилизации система ПП может обеспечить большую предсказуемость результатов для политических элит. Но даже в периоды относительной стабильности система ПП, как представляется, способна гарантировать стабильность политического истеблишмента. Правительства могут сменяться, однако в состав кабинета зачастую попадают одни и те же политики. Кроме того, если воспоминания о коммунистической системе вызывают неблагоприятные ассоциации, партии, сменившие коммунистов, отдают предпочтение системе ПП, поскольку это позволяет им устранить затруднительное противоречие со своей собственной историей.

В системе ПП возникает проблема, которая имеет далеко идущие последствия для развития политических партий и касается установления избирательной квоты (барьера), т. е. минимума голосов, необходимых для получения одного депутатского мандата в парламенте. Речь идет о размере избирательных округов и методе "трансформирования" голосов в мандаты. Установление низких квот приводит к росту числа партий в парламенте, ослаблению стимулов для поиска компромисса на прагматичной основе, а также затрудняет обуздание непомерных амбиций отдельных политиков. Таким образом, если воспользоваться терминологией Альберта Хиршмана, система ПП может способствовать тому, что соображения, касающиеся голосов избирателей и преданности той или иной партии, отойдут на второй план. Вместо ведения полемики и поиска компромиссов политики создают новые мини-партии, рассчитывающие, как в случае Польши, на то, что они смогут преодолеть 5-процентный барьер на парламентских выборах или, как минимум, 3-процентный барьер, что позволит им получить бюджетное финансирование на следующий срок полномочий. Когда на начальном этапе в 1991 году в Польше вообще не существовало такого барьера, в парламенте насчитывалось около 30 партий, а правящая коалиция состояла из пяти партий. Из-за проблемы управляемости в 1993 году были проведены новые выборы, на этот раз с 5-процентным барьером (7 процентов для коалиции небольших партий). Польша не была исключением. Между первыми и вторыми парламентскими выборами во всех

посткоммунистических странах избирательный барьер возрос в среднем с 3,9 процента до 4,6 процента¹⁶⁵.

Также возросла доля избирателей, отдавших свои голоса за партии, не получившие ни одного мандата в законодательном органе. Тот факт, что в среднем "пропало" почти 17 процентов голосов по сравнению с 6 процентами в ходе всех выборов по принципу пропорционального представительства, проведенных в западной Европе в послевоенный период, обращает на себя особое внимание по одной главной причине¹⁶⁶: значительная доля таких избирателей может утратить веру в демократический процесс, что подрывает доверие к системе. Наряду с этим, за счет того, что посткоммунистические партии получили значительно большее влияние, чем следовало бы ожидать исходя из общей доли полученных ими голосов избирателей (например, на выборах в России), такая ситуация опосредованно способствовала установлению в ряде стран СНГ жестких президентских режимов. Как отмечает Карен Давиша, "...институционализация посткоммунистических партий хотя и не предотвращает коллапс демократии, тем не менее едва ли способствует укреплению перспективы ее успешного развития"¹⁶⁷.

Как правило, в качестве метода трансформации голосов в депутатские места выбирается нечто среднее между формулами д'Ондта и Сен-Лага. Крупные избирательные округа, равно как и низкие избирательные барьеры, благоприятствуют малым партиям в ущерб большим. Если формула д'Ондта является более предпочтительной для крупных партий, то формула Сен-Лага, как правило, приводит к перепредставительству небольших партий. Поэтому небольшие партии выступают за низкие барьеры, крупные избирательные округа и формулу Сен-Лага, тогда как крупные партии, напротив, отдают предпочтение высоким барьерам, небольшим округам и формуле д'Ондта. Отметим, что чем более эффективно в принятых решениях отражены интересы крупных партий, тем в большей степени состав парламента приближается к результату, получаемому при использовании плюралистической системы, однако без увеличения степени подотчетности правительству.

Таким образом, с одной стороны, для обеспечения нормального функционирования правительства парламентам потребовалось ввести избирательные барьеры, а с другой – введение политических элитами административных ограничений на избирательную конкуренцию в большинстве посткоммунистических стран привело к массовой потере голосов. Это, по-видимому, затормозило процесс развития демократии и способствовало институционализации

¹⁶³ К. Dawisha, op. cit., p. 296.

¹⁶⁴ М. Pinto-Duschinsky, op. cit.

¹⁶⁵ К. Dawisha, op. cit., p. 297.

¹⁶⁶ На выборах в России в 1995 году лишь четыре из 43 партий преодолели 5-процентный барьер, в результате чего в общей сложности было потеряно 49 процентов от общего числа голосов, К. Dawisha, op. cit., p. 302.

¹⁶⁷ К. Dawisha, op. cit., p. 300.

посткоммунистических партий. Последний фактор блокировал пространство, на котором при ином повороте событий могли бы возникнуть настоящие социал-демократические партии.

В то время как посткоммунистические партии имели весьма мощный аппарат в регионах и изначально узкий, но стабильный электорат, некоммунистические партии, победившие на первых демократических выборах в большинстве СЦВЕ, не имели стабильной поддержки избирателей. Их популярность возросла лишь в результате просчетов, совершенных их конкурентами. Партии, созданные вне рамок коммунистической партийной системы, стояли перед стратегическим выбором: либо искать поддержку у местных и региональных гражданских групп и ассоциаций, либо пропагандировать свои цели и принципы среди всех избирателей через средства массовой информации. Система ПП в сочетании с крупными избирательными округами создает благоприятные условия для второго варианта. Партии с нестабильным электоратом предпочитают вести агитацию через средства массовой информации непосредственным переговорам с низовыми организациями на местах. Кампании в средствах массовой информации обходятся дорого и их финансирование вызывает проблемы.

В посткоммунистических государствах, равно как и в других странах, финансирование партий стало слабым местом политических партий. Под давлением этой проблемы партии прибегают к использованию политики приватизации, государственных закупок и политического контроля над государственной администрацией в целях создания новых незаконных источников финансирования. Нарушение правовых норм в борьбе за власть является неизбежной практикой, но политическая власть обеспечивает возможность сокрытия таких нарушений. В этом смысле все политические партии готовы к сотрудничеству в сфере неразглашения методов, которыми они пользуются¹⁶⁸.

Какие же выводы можно сделать из проведенного анализа для борьбы с коррупцией и повышения эффективности управления? Хотя ответить на этот вопрос можно по-разному в зависимости от политико-экономического контекста каждой конкретной страны, в условиях слабого гражданского общества, доминирующие позиции в котором занимает экс-коммунистическая *номенклатура*, пожалуй, целесообразно пожертвовать стабильностью управления и подотчетностью, присущими плюралистическим системам, в интересах более полного представительства, обеспечиваемого в рамках системы ПП (с низкими избирательными барьерами).

Однако при достижении определенного уровня развития институтов гражданского общества

плюралистические системы предоставляют более широкие возможности для обеспечения эффективности и подотчетности правительств.

На местном уровне более целесообразным решением является мажоритарная формула с относительно небольшими избирательными округами при выполнении двух следующих условий. Во-первых, процесс перехода должен сопровождаться децентрализацией системы государственного управления и, во-вторых, система государственных финансов должна быть реструктурирована, с тем чтобы отражать передачу власти из центра местным правительствам. По этому пути пошла Польша в период 1991–1998 годов, когда введение системы мажоритарного представительства сопровождалось децентрализацией государственных финансов¹⁶⁹. Наблюдаемое в последнее время снижение эффективности управления местными финансами ("чрезмерная" заработная плата, расхищение государственных средств и т. д.) совпало с изменением избирательных процедур. Хотя в период до 1998 года округа с численностью менее 40 тыс. человек избирали своих представителей по мажоритарной формуле, в настоящее время мажоритарная схема действует лишь применительно к округам с численностью менее 20 тыс. человек. В более крупных округах вместо мажоритарной формулы используется система ПП. Таким образом, как представляется, распространение избирательных процедур на основе принципа пропорционального представительства приводит к снижению активности избирателей, росту коррупции и ухудшению качества самоуправления.

d) Президентская и парламентская формы правления

Во всех посткоммунистических государствах политические элиты абсолютно естественно столкнулись с необходимостью выбора между президентской и парламентской формами правления. Впрочем, этот вопрос ни разу не стал предметом серьезной конституционной дискуссии. Итоговый результат, как того и следовало ожидать, отразил историческое наследие и особенности политической палитры в каждой из посткоммунистических стран. Наибольшее внимание обращает на себя тот факт, что страны СНГ вместе со странами бывшей Югославии, за исключением лишь Словении, взяли на вооружение президентскую форму правления, тогда как СЦВЕ (за исключением Румынии) отдали предпочтение парламентскому правлению. В условиях развитого политического плюрализма, реализуемого через институты парламента, создать мощный президентский режим было весьма сложно.

Дуализм парламентской и президентской форм правления присущ многим президентским режимам в странах СНГ. Президент как глава исполнительной

¹⁶⁸ A. Kamiński, "Corruption under the post-communist transformation", *Polish Sociological Review*, Vol. 118(2), 1997, pp. 106-108.

¹⁶⁹ J. Hicks and B. Kamiński, loc. cit.

власти в значительной степени пользуется независимостью от парламента и имеет право издавать указы, не требующие законодательного утверждения. Коммунисты и националисты – в значительной степени благодаря применению формулы ПП – контролируют законодательный орган, который, обычно, отражая настроения населения, оказывает сопротивление либерально-демократическим реформам. В течение последнего времени альянс партий, получивших наибольшую популярность в ходе переходного процесса, с коммунистами – обе группы выступали против изменений, направленных на активизацию внутренней конкуренции, – создал барьеры на пути реформ. Как показывает опыт России, такое *равновесие* может быть в высшей степени шатким. Однако до тех пор, пока парламент служит лишь предохранительным клапаном для разрядки социальной напряженности, но при этом президент обладает способностью исполнять свои функции, эта потенциально нестабильная ситуация может сохраняться и, в конечном счете, привести к появлению настоящей демократии благодаря постепенной эволюции системы социальных норм и ценностей. Но во многих случаях парламент не ограничивается пассивной ролью. Тогда, в сочетании с неэффективностью исполнительной власти, это ведет к безответственным действиям парламента и коррумпированности президентской власти.

е) *Последствия для коррупции*

Здесь следует выделить три момента. Во-первых, президентские формы правления в странах СНГ функционируют в институциональном пространстве со слабыми законодательными органами и институтами гражданского общества. Парламенты не обладают достаточной поддержкой для противодействия амбициям сильных президентов, в подчинении которых находятся мощный административный аппарат, а также вооруженные силы и службы безопасности, которых не коснулись серьезные реформы. Президентский пост становится для администрации последним рубежом обороны против непредсказуемого натиска политических партий. Конституция была навязана парламента президентом. В этом случае невозможно найти какой-либо механизм сдержек и противовесов: президентские полномочия значительно превышают полномочия законодательных и судебных органов вместе взятых. Однако, несмотря на концентрацию власти в исполнительной ветви, "президентские" государства остаются относительно слабыми в плане способности осуществления реформ и оживления экономики. Это, в сочетании с нерационально организованной гражданской службой, криминализацией экономики и наличием в обществе мощных сил, не заинтересованных в укреплении правопорядка¹⁷⁰, создает благодатную почву для коррупции и не предвещает ничего хорошего в плане эффективности правления. В подобных условиях борьба с коррупцией легко превращается в механизм

избирательных репрессий и инструмент политического манипулирования.

Во-вторых, в процессе перехода формируются зачаточные связи между нарождающимся частным сектором и государственной администрацией. Множество примеров тому можно найти, в частности, в странах СНГ, в которых ведущие "бизнесмены" нажили состояния "...в сговоре с [бюрократией], обеспечивающей их защиту от конкуренции"¹⁷¹. Разумеется, обе группы будут противодействовать любым попыткам ликвидировать источники их богатства.

В-третьих, ход политической эволюции в посткоммунистическом мире, как представляется, подтверждает мнение Хуана Линца о том, что парламентские правительства обладают большей эффективностью по сравнению с президентскими с точки зрения установления стабильного демократического режима¹⁷². Парламентские демократии, по-видимому, также характеризуются более низкими уровнями коррупции, хотя требуют сложных и зрелых институциональных механизмов, обеспечивающих подотчетность политических элит перед всем обществом.

Вместе с тем универсальность этой рекомендации не является бесспорной. Из успеха парламентской формы правления не следует выводить ошибочное умозаключение о том, что такая форма приводит к созданию ответственной и эффективной системы господства права. Во многих случаях это, скорее, привело к ослаблению исполнительной власти, законодательной власти и политических партий на фоне мощного укрепления неофициальных групп, управляющих системой. Такая институциональная недееспособность обусловлена тем, что эти основополагающие элементы государственного устройства, всецело зиждящиеся на неформальных партийных связях, не способны обрести достаточную автономность для разработки своих собственных задач и процедур. В условиях такой чрезмерной неформальности коррупция становится естественным методом разрешения конфликтов между идеалами и материальными интересами. В обоих случаях эти политические системы далеки от идеальной ситуации здорового гражданского общества в государстве с мощной исполнительной и законодательной властью.

iii) *Заключение*

Коммунистический политический, экономический и культурный проект имел антизападную направленность как с точки зрения логики своего интеллектуального наполнения, так и по своей идеологии. В силу своего революционного характера коммунистические режимы либо физически, либо социально искоренили старую интеллигенцию, т. е. социальный класс, наиболее восприимчивый к

¹⁷⁰ S. Holmes, "Crime and corruption after communism: introduction", *East European Constitutional Review*, Vol. 6, No. 4, 1997, pp. 69-70.

¹⁷¹ A. Åslund, "The trouble with economic...", *op. cit.*

¹⁷² J. Linz and A. Stepan, *op. cit.*

западной цивилизации и наиболее знакомый с нею. Они также ликвидировали или резко ослабили наиболее активные элементы в других социальных группах, хотя степень этого деструктивного воздействия варьировалась между странами. Как следствие, посткоммунистические общества практически не имели институтов и человеческого потенциала, способных решать экономические или политические задачи переходного процесса¹⁷³. Однако, с другой стороны, они обладали определенными важными преимуществами с точки зрения общего образовательного уровня своего населения по сравнению со странами, находящимися на аналогичных ступенях экономического развития.

Тем не менее процесс перехода был трудным во всех посткоммунистических государствах, особенно там, где в период, предшествующий приходу к власти коммунистов, отсутствовало гражданское общество, и там, где коммунистический режим просуществовал длительное время¹⁷⁴. Процесс либерально-демократического перехода в СЦВЕ в культурном и психологическом отношении проходил легче, чем в СНГ. Дополнительный импульс их усилиям придала глубокая заинтересованность западноевропейских стран в обеспечении политической и экономической стабильности в регионе, прилегающем к их границам. Цель вступления в НАТО и ЕС, пользующаяся широкой поддержкой среди населения СЦВЕ, стала "стратегической" целью правительств, заставляющей их соответствовать "западным" институциональным стандартам.

Вместе с тем, из вышесказанного вовсе не следует, что перед СЦВЕ более не стоит задача повышения эффективности управления и борьбы с

¹⁷³ A. Kamiński, "The legacy of communism", *East-Central European Economies in Transition*, аналитические доклады, представленные Объединенному комитету по экономическим вопросам, Конгресс Соединенных Штатов, Бюро публикаций правительства Соединенных Штатов (Вашингтон, О.К.), 1994 год.

¹⁷⁴ Нередко подчеркивается, что в странах восточно-центральной и центральной Европы, за исключением, пожалуй, Чехословакии, никогда не существовало здоровое гражданское общество. Это мнение представляется ошибочным, по крайней мере в отношении СЦВЕ (возможно, за исключением Румынии) и республик, ранее входивших в европейскую часть СССР. Стоит лишь учесть особенности исторической эволюции данного региона в XIX веке, чтобы рассеять сомнения в отношении того, что Германия в целом, и Пруссия как наиболее развитая ее часть, были способны сформировать эффективную, хотя и авторитарную, форму правопорядка. Австрийская империя добилась значительных успехов на пути к созданию парламентской формы централизованного правления в сочетании с децентрализацией государства и полномасштабным местным самоуправлением. Российская империя преуспела в реформировании государственной администрации. В ней также были созданы весьма прочная судебная система и эффективная система образования. Если можно легко согласиться с тезисом об экономической и социальной отсталости России, то едва ли можно отрицать вклад этой страны в развитие искусства и науки в XIX и XX столетиях, а также интеллектуальное качество ее элиты. Россия до Первой мировой войны была частью Европы и в значительной степени следовала европейскому пути развития. Другая проблема – это южная часть посткоммунистического пространства – Балканский регион, длительное время находившийся под властью Османской империи. Однако здесь моделью для подражания была западная часть Европы и европейский пример также оказал влияние на Турцию. Таким образом, тенденции в Европе на рубеже XIX и XX веков, пожалуй, были как никогда схожими по сравнению с последующим периодом.

коррупцией. Во-первых, с распадом централизованной системы управления на последнем этапе коммунистического развития эти общества стали крайне уязвимыми для коррупции. На деле размах коррупции в посткоммунистических странах может быть значительно шире, чем на то указывают различные рассмотренные выше показатели. Обратим внимание на следующее: все эти страны осуществили беспрецедентные по масштабам программы приватизации, и последствием этих программ во многих странах является недоверие к правительству, а также, зачастую, коррумпированность политической сферы. Многие из них все еще не могут преодолеть наследие законодательных актов, направленных на использование "правопорядка" в качестве инструмента реализации (а не ограничения) власти правящих элит. Практически все из них характеризуются слабой институциональной основой, низким уровнем компетентности в сфере государственной администрации и наличием относительно мощных группировок, препятствующих установлению господства права. В некоторых из этих стран "обеспечение соблюдения прав собственности" – функция, от которой отказалось государство, – полностью перешло под контроль криминальных групп. Эти институциональные слабости открывают широкие возможности небольшим, тесно сплоченным неофициальным группам, способным извлекать выгоду из своего стратегического положения в правительстве, обогащаться и укреплять свою власть.

Во-вторых, СЦВЕ необходимо преодолеть наследие проблем, которые были выпущены из внимания на начальных этапах переходного процесса. Они по большей части игнорировали тот факт, что либеральная демократия – это концепция, охватывающая организацию как экономики, так и общества. Как заметил Дуглас Норт, "...это – структура политической и экономической организации, которая определяет функционирование экономики с постепенным наращиванием темпов роста знаний и технологии"¹⁷⁵. Посткоммунистическим реформаторам следовало бы уделять, по крайней мере, столь же пристальное внимание вопросам политического устройства, как проблемам приватизации и экономической трансформации. Однако этого ими не было сделано, поскольку организация государства, условия государственной администрации и судебной системы не входили в круг интересов реформаторов¹⁷⁶. На начальных этапах процесса перехода ориентация на обеспечение макростабильности и проведение приватизации, по всей видимости, вытеснила институциональные вопросы из круга задач тех, кто занимался вопросами внешней помощи. Лишь недавно, подталкиваемые Европейской комиссией,¹⁷⁷ они начали

¹⁷⁵ D. North, *Structure and Change in Economic History* (New York, Norton, 1981), p. 19.

¹⁷⁶ B. Ackerman, op. cit., p. 46.

¹⁷⁷ European Commission, *Enlargement Strategy Paper. Report on Progress Towards Accession By Each of the Candidate Countries* (Brussels), 1999.

осознавать тесную взаимосвязь либерально-демократической экономики и политической жизни.

Здоровая администрация является одним из ключевых аспектов для решения такой сложной задачи, как трансформация посткоммунистической экономики. Разумеется, в посткоммунистическом административном пространстве этот элемент отсутствовал, однако, если бы реформаторы осознавали всю важность наличия эффективной и надежной администрации, это позволило бы им добиться гораздо большего.

5.3 Управление и борьба с коррупцией

Для создания эффективной и подотчетной системы управления недостаточно реформ, направленных на искоренение коррупции в государственном аппарате и финансовой системе. Необходимо изменить саму структуру управления таким образом, чтобы не допустить подмены государственных интересов узкими частными интересами. Хотя интересы частных групп порой доминируют в государственной политике даже во многих странах с развитой демократией, недавно созданные структуры особенно подвержены этому явлению. Это происходит потому, что гражданское общество, а также средства массовой информации и судебная система практически не накладывают особых ограничений на поведение государственных служащих и политиков. Равным образом, весьма мягкое наказание ждет политика, уличенного в том, что принятые им решения преследуют его личные корыстные интересы в ущерб общественному благу.

Еще одна причина заключается в том, что слабость основных ветвей власти зачастую усугубляется ограниченностью административного потенциала. Слабый парламент не способен заставить своих членов руководствоваться правилами, защищающими интересы государства, и контролировать деятельность исполнительных органов. Если и законодательная, и исполнительная ветви власти слабы, то это ведет к созданию не институтов, призванных представлять интересы электората, а множества неформальных партийных группировок, паразитирующих за счет государства. В этих условиях подотчетность лиц, занимающих государственные посты, в лучшем случае становится сомнительной, а в худшем – вовсе отсутствует.

Неподотчетность политиков и государственных чиновников может также явиться серьезным препятствием к появлению институтов, активно поддерживающих развитие конкурентных рынков. Конкурентные рынки выгодны тем, кто лучше работает, а деформация рыночных отношений – тем, кто пользуется политическим влиянием. Не боясь проиграть на выборах, они будут блокировать любые меры, грозящие устранением рыночных перекосов, за счет которых они процветают. В странах переходного периода, осуществивших лишь частичные реформы (большинство стран Содружества Независимых

Государств и Болгария до 1996 года), не аутсайдеры, а именно группы, занявшие наиболее выгодное положение, "...блокировали экономическое развитие на стадии *равновесия паллиативных реформ*, что позволяет им извлекать обильные барыши ценой высоких издержек для остального общества"¹⁷⁸. Как правило, их поддерживают проигравшие в борьбе, поскольку они выступают против либерализации экономики, которая могла бы подорвать их монопольное положение.

Если политическая система абсолютно глуха к мнению (*голосу*) народа, лишь стремительное ухудшение экономического положения и вмешательство внешних сил могут дать экономике толчок к выходу из состояния *равновесия паллиативных реформ*. Наступление экономического кризиса обычно побуждает правительства обратиться к помощи извне. Однако это вовсе не гарантирует выхода из состояния *порочного равновесия*. Все зависит от условий, на которых эта помощь предоставляется, а также от готовности правительства выполнять такие условия. Зачастую и то и другое отсутствует и это ограничивает поле деятельности внешних участников. Кроме того, они не могут подменить правительство, однако без их участия нельзя добиться сколь-либо значительного прогресса.

Успешный переход от системы централизованного планирования к конкурентным рынкам влечет за собой переход от концепции однопартийного государства, контролирующего как общество, так и экономику, – характерная черта коммунистических режимов – к взаимоотношениям между государственным и частным секторами, зиждящимся на правилах, закрепленных в законодательстве¹⁷⁹. Такой переход требует решения ряда задач, каждая из которых направлена на изменение *механизмов взаимодействия между государственным и частным секторами*. Все эти задачи характеризуются одной общей целью – раздел государственной и частной сфер и формирование менее дорогостоящего и более транспарентного государственного аппарата¹⁸⁰.

Процесс посткоммунистического перехода должен сопровождаться одновременной перестройкой государства и экономики. Что касается перестройки государства, она подразумевает создание условий для многопартийной системы, в рамках которой различные политические партии будут бороться за контроль над правительством, а также создание механизмов законодательного контроля над исполнительной властью и создание независимой судебной системы. В области экономики для выстраивания эффективной

¹⁷⁸ J. Hellman, loc. cit., pp. 204-205.

¹⁷⁹ Анализ такой концепции как главной характеристики социалистического институционального устройства государства см. в В. Kamiński, *The Collapse of...*, op. cit.

¹⁸⁰ S. Rose-Ackerman, "Is leaner government necessarily cleaner government?", in J. Tulchin and R. Espach (eds.), *Combating Corruption in Latin America* (Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2000), pp. 87-106.

системы взаимоотношений между государственной и частной сферами необходимо реализовать, по крайней мере, четыре взаимосвязанных задачи. Первая и наиболее неотложная из них состоит в обеспечении стабильности и предсказуемости макрополитической обстановки. Вторая задача заключается в передаче государственного имущества в частную собственность и устранении возможности прямого вмешательства государства на основании тех или иных произвольно установленных правил. Третья задача – это построение политической структуры с необходимыми законами, правилами и процедурами, защищенными от возможности их "захвата" группировками, преследующими узко личные интересы, и способствующими развитию конкурентных рынков. Сюда же относится задача если не полной ликвидации, то хотя бы сокращения масштабов обсуждавшегося ранее *захвата государства*, хотя это явление мы рассмотрим в более широком смысле. Четвертая задача касается обеспечения реального функционирования системы, т. е. проведения намеченной политики и выполнения соответствующих правил. Этого можно достичь путем повышения профессионализма, добросовестности и подконтрольности гражданской службы, а также укрепления доверия к ней со стороны широкой общественности. В эту задачу входит борьба с *административной коррупцией*. В посткоммунистических странах экономические и политические преобразования должны осуществляться параллельно.

Для создания жизнеспособных систем управления решающее значение имеет создание рамок, которые могли бы обеспечить конкуренцию в сфере политики и экономики и разделить две эти сферы на основе четко прописанных правил. Этот шаг является, пожалуй, самым важным для создания работоспособной системы управления, но он также имеет большое значение и для сужения возможностей для коррупции. Общая причина всех неудач в борьбе с коррупцией кроется в непрекращающемся вмешательстве политики в экономическую сферу и экономических интересов – в область политики. Наиболее заметным симптомом этого служит стремление получить материальные блага не за счет деловой, а за счет политической карьеры и, параллельно, извлечь прибыль из политических связей. Решение этой проблемы лежит в плоскости создания адекватной институциональной структуры, опирающейся на определенную культуру, которая является ее отличительной чертой и наделяет ее определенным нормативным смыслом. Система конкуренции должна отвечать целям, для достижения которых она предназначена.

После того, как будет построена институциональная система, обеспечивающая эффективное посредничество между сталкивающимися интересами, на передний план выходят две другие проблемы. Первая из них относится к реализации политики – неподотчетность работников

государственного аппарата может создавать для них соблазн злоупотребления своим служебным положением ради удовлетворения личных корыстных интересов и искажать процесс реализации политики. Вторая проблема касается создания действенного внешнего контроля над государственными чиновниками. Некоторые меры в рамках такого контроля могут осуществляться внутри самого учреждения, другие – специализированными контролирующими органами. Гражданское общество, включая средства массовой информации, может оказать помощь в борьбе с коррупцией и в повышении качества принятия решений на всех уровнях управления.

і) "Захват" политики группами, преследующими узколичные интересы: демократии и электократии

Деньги в политике всегда развращают. Как правило, *quid pro quos* невозможно доказать. Вполне очевидно, что законодатели больше прислушиваются к мнению тех, кто дает деньги, а у тех, кто их имеет, существует масса причин либо поддерживать те или иные законодательные инициативы, либо препятствовать их принятию. В противном случае они просто не дали бы денег. Задача состоит в том, чтобы найти способы уменьшить возможность "захвата" политики в ущерб национальному благосостоянию.

Согласно классической мэдисоновской традиции американской демократии, группы, преследующие личные интересы, которые Мэдисон называл "фракциями", – это не только естественно образующиеся группировки, но, в определенных институциональных условиях, и силы, потенциально полезные для демократии, поскольку они зачастую сдерживают и уравнивают друг друга. Разделение власти внутри государства, большое число политических партий, борющихся друг с другом за власть, и множество групп, стремящихся к тому, чтобы оказывать влияние на государственных чиновников, принимающих решения, не дают возможности какой-либо одной фракции занять господствующее положение в государстве. Суть этого механизма сдержек и противовесов состоит в установлении динамичного политического равновесия. Чтобы этот механизм заработал, необходимо иметь четко организованную систему конкуренции, то есть зрелую конституционную демократию.

Но что произойдет, если политическое пространство будет заполнено группировками, которые рассматривают государство с чисто утилитарной точки зрения, как некое внешнее образование, за счет которого можно поживиться? Эти группировки могут создавать полную видимость политических партий, но коль скоро они не имеют республиканских традиций, идея *raison d'état* или *общественного блага* остается для них не более, чем пустым звуком. Чтобы заниматься политической деятельностью, им нужны деньги, и они добывают их, грабя государство. Они

соперничают друг с другом на выборах, но сразу же по завершении избирательной кампании начинают тесно сотрудничать со своими бывшими противниками в совершении закулисных сделок. Каждая партия знает о других достаточно, чтобы чувствовать себя в безопасности, и каждая из них знает, что наиболее надежным способом застраховать себя является сбор "компромата" на своих соперников. Механизм "сбора компромата" действует не только во взаимоотношениях политических партий, но и в подборе партийных кадров: чтобы доверять коллеге, нужно иметь на него компромат. Это также своего рода система сдержек и противовесов, но функционирует она иначе, чем система, задуманная Монтескье и Мэдисоном. В ней, несмотря на то что политики получают свои посты через выборы, их ответственность перед электоратом чрезвычайно ограничена. Сама социальная среда, в которой они оперируют, заставляет их действовать вразрез общественным интересам.

Описанная выше картина в той или иной степени характерна для ряда посткоммунистических стран как СЦВЕ, так и СНГ. В них существуют конституционная система разделения власти, альтернативные выборы, независимая судебная система и относительно свободная пресса. В конституционном плане большинство посткоммунистических стран, особенно среди СЦВЕ, можно назвать зрелыми демократиями, однако на самом деле, по меньшей мере о них можно сказать, что они не являются таковыми. Карен Давиша, иронизируя, называет их "электократиями"¹⁸¹. Смысл этого термина в том, что вся процедура является чисто формальной.

Глубинная причина такого положения кроется в отправной точке развития посткоммунистических стран. Как уже неоднократно говорилось, коммунистический режим представлял собой систему, которая ни в коей мере не допускала автономных центров средоточия власти. Политика при коммунизме была игрой с нулевым результатом: достижение автономии любой внешней по отношению к центру структурой означало ослабление власти партии. Под полным партийным контролем находились не только официальные организации и объединения; предполагалось, что и каждый отдельно взятый человек должен быть в полном распоряжении партии: будь то судья, врач, священнослужитель или таксист – все они были обязаны хранить верность прежде всего партии. Этот идеал не был достигнут ни в одной стране; ближе всего к его осуществлению подошел СССР в период 1930–1953 годов. И тем не менее коммунистический режим никогда не допускал организационной самостоятельности. Таким образом, граждане стран, в которых рухнул коммунистический режим, едва ли были подготовлены к жизни в демократическом обществе. В этом отношении выделяются, пожалуй, только Венгрия и Польша, но даже эти страны оказались не столь подготовленными,

чтобы легко справиться с трудностями переходного периода.

Итак, к началу преобразований посткоммунистические страны подошли, имея слабое гражданское общество, старая институциональная система разваливалась, а новая была в *зачаточном состоянии*. В них имелись государственная администрация, судебная система и парламентские выборы. Государственная администрация была во многих отношениях сформирована под влиянием своего коммунистического прошлого, но все же сохраняла некоторые ценности бюрократического устройства. Судебная система была, несомненно, изуродована прежним режимом, хотя и продолжала требовать уважения к традиционным ценностям этого института.

Коалиции, пришедшие к власти в результате свободных выборов, представляли собой – в зависимости от страны – разнородную палитру новых лиц и деятелей, работавших при прежнем режиме, но, как правило, не имевших достаточного опыта организаторской деятельности. На смену многим государственным управленцам, обладавшим связями при коммунистическом режиме, пришли люди без каких-либо навыков или опыта государственного управления. В большинстве посткоммунистических стран не было предпринято никаких попыток разработать программы, направленные на создание компетентной гражданской службы. Вместо этого, каждая правящая партия или коалиция стремились протолкнуть в государственный аппарат как можно больше своих протеже. Все это привело к политизации государственного аппарата и росту коррупции. Неэффективная администрация затрудняет осуществление любой политики. Кроме того, она ищет защиты в юридической неразберихе, которую сама же охотно усиливает, играя на руку группировкам, которым не по нутру закон и порядок.

При новом режиме власти также не обращали внимания на состояние судебной системы. В большинстве посткоммунистических стран судьям формально гарантировался иммунитет, хотя их зарплата удерживалась на чрезвычайно низком уровне. Профессиональная независимость благоприятствует отправлению правосудия, но только тогда, когда юридические компании достаточно сильны для того, чтобы поддерживать профессиональные стандарты. В отсутствие эффективного профессионального контроля автономия судопроизводства и иммунитет судей не способны защитить сообщество юристов от коррупции. Перспектива получения значительных материальных благ в сочетании с низким контролем предопределила неспособность многих судей противостоять искушению быстрого обогащения. В итоге система, призванная, помимо всего прочего, защищать договорные отношения и права собственности, даже в

¹⁸¹ K. Dawisha, op. cit.

наиболее развитых странах СЦВЕ остается неэффективной¹⁸².

Кроме того, прокуратура нередко является частью государственной администрации и обладает всеми пороками системы в целом. В большинстве случаев генеральные прокуроры, имеющие широкие полномочия контроля за деятельностью подчиненных им прокуроров, являются политиками. Такое вмешательство приводит к снижению профессиональных норм и деморализации персонала.

Таким образом, встает вопрос: что можно сделать для борьбы с *захватом государства*? Иначе говоря, как изменить укоренившиеся правила поведения? Нам представляется, что, если сами политики не желают перестраиваться, то застрельщиками перемен могут выступить гражданское общество и внешние силы. Внешние силы должны поддерживать "голос" народных движений. Если коррупция стала нормой и пронизала все директивные уровни, гражданское общество может сыграть важную роль в борьбе с захватом государства. Но деятельность за пределами государства, по всей видимости, принесет плоды быстрее не при "электоратическом", а "демократическом" устройстве. При отсутствии гражданского общества внешние силы, как представляется, выступают наиболее влиятельным элементом в условиях "электоратии".

Что касается внешних участников, здесь следует проводить различие между СЦВЕ, взявшими курс на присоединение к ЕС, и странами СНГ. Страны – кандидаты на вступление в ЕС, подлежат ежегодной оценке на предмет их прогресса на этом пути, в то время как страны СНГ не имеют столь же мощного стимула к "соревнованию среди равных". Комиссия нередко высказывает весьма острые критические замечания. Так, например, она отмечает, что "...в большинстве стран-кандидатов процветают коррупция, мошенничество и экономическая преступность, подрывающие доверие к государству со стороны граждан и дискредитирующие процесс реформ"¹⁸³. В докладах по отдельным странам высказываются, как правило, аналогичные жалобы на плохую работу государственной администрации, чрезмерную загруженность и коррумпированность судей и т. д. Еще одним рычагом повышения качества управления является приближение к нормам Сообщества (*acquis communautaire*). Например, сферами, особо подверженными коррупции, являются государственные закупки и государственная помощь (внебюджетные доходы и расходы). Введение в этих областях правил ЕС приведет к резкому сокращению возможностей для обогащения за счет государства.

Однако, несмотря на принятые в Копенгагене политические критерии для вступления в ЕС (действующая демократия и защита меньшинств),

которые впоследствии были закреплены в Амстердамском соглашении, Европейская комиссия до сих пор не провела в рамках таких оценок серьезного анализа недостатков политических структур стран-кандидатов. Между тем, детальная оценка политического устройства, в том числе степени свободы средств массовой информации, с точки зрения адекватности системы управления и условий для существования коррупции (то есть, в основном, для *захвата государства*), могла бы запустить цепную реакцию позитивных перемен в странах-кандидатах.

Внешними силами, обладающими огромным потенциалом влияния на качество управления как в странах ЦВЕ, так и СНГ, выступают также многосторонние финансовые учреждения. Начиная приблизительно с 1997 года и МВФ, и Всемирный банк признают важное значение, которое имеют борьба с коррупцией и улучшение эффективности системы управления¹⁸⁴. Программы обеих этих учреждений включают меры по либерализации экономики, укреплению бюджетного процесса и финансовой системы, учреждению независимых центральных банков, приватизации государственного имущества и совершенствованию нормативно-правовых систем. Подвергая резкой критике различные механизмы государственных льгот, чрезмерное регулирование частного бизнеса, непрозрачность и неподотчетность, эти меры способствуют положительным сдвигам в управлении и ограничению возможностей для взяточничества и вымогательства.

Но при отсутствии твердой решимости правительства создать благоприятный климат для проведения политики и жизнеспособную судебную систему, непосредственный эффект от этих мер будет крайне малозначительным, о чем свидетельствует хронически высокий уровень коррупции во многих посткоммунистических странах. Особенно остро стоит проблема судебной системы. Прежде всего, арбитражные суды, которые, обеспечивая выполнение контрактов и защиту прав собственности, являют собой основу функционирования рыночной экономики, как правило, либо насквозь коррумпированы, либо неработоспособны, либо то и другое вместе взятое. Во-вторых, судебная система, которой отводится главное место в борьбе с коррупцией во всех других областях государственной и экономической деятельности. Без участия этой системы едва ли можно создать эффективную систему наказаний за коррупцию.

В то время как единственным реальным путем борьбы с *захватом государства* является создание

¹⁸² European Commission, op. cit.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Так, Всемирный банк по просьбе правительств опубликовал ряд исследований по проблеме коррупции, проведенных различными странами, предоставлял кредиты для осуществления реформ в государственных службах (в том числе налоговой и таможенной) и поддерживал интерес к этой проблеме своими исследованиями, публикациями и диалогом по вопросам политики со странами-членами. Обе эти организации оказывают техническую помощь в своей области деятельности с целью повышения эффективности систем управления. Т. Wolf and E. Gurgun, *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*, IMF Economic Issues, No. 21 (Washington, D.C.), July 2000.

эффективной системы сдержек и противовесов с тремя прочными ветвями управления (исполнительной, судебной и законодательной) и четкими правилами разграничения между государственной и частной сферами, существуют несколько "малых" мер, применение которых может уменьшить коррупцию. К таким мерам относятся, например, представление полной информации о доходах государственных чиновников, раскрытие источников финансирования политических компаний; запрет на совмещение государственным служащими политических и административных постов с предпринимательской деятельностью, в том числе их участие в компаниях, доля уставного капитала в которых принадлежит государству; а также запрет на участие занимающих выборные должности лиц в деятельности других ветвей власти¹⁸⁵.

Для решения проблемы *захвата государства* первостепенное значение имеет борьба с коррупцией в центре. Амартия Сен в сжатой форме выразил эту мысль так: «Коррупция "в верхах" может иметь последствия намного серьезнее ее прямого воздействия, и требование начинать работу именно сверху вполне обоснованно»¹⁸⁶. Ценности и нормы, которые исходят сверху, воспринимаются с большим вниманием, и устранение коррупции в этих эшелонах власти может ослабить ее и на других участках, частично также за счет прекращения принятия законов и правил, открывающих возможности для коррупции. "При попытках изменить нормы поведения, вселяет надежду то, что каждый порочный круг при перемене направления становится кругом добродетельным"¹⁸⁷. Однако остается открытым вопрос о том, может ли измениться вектор, если оставить неизменной саму институциональную систему.

ii) Борьба с административной коррупцией

Большинство посткоммунистических стран сталкивается с проблемой существования огромной, неэффективной и плохо оплачиваемой армии государственных служащих, не имеющих достаточной мотивации к повышению своего профессионального уровня. При слабости государственной администрации такие качества ее сотрудников, как добросовестность и непредвзятость, не выдерживают давления со стороны политических сил. Кадровая политика, которая определяется не профессиональным уровнем, а скорее политическими соображениями, способствует расцвету приспособленчества и некомпетентности. Еще хуже обстоят дела на уровне местной администрации, так как децентрализация коррумпированной системы

управления ведет к децентрализации коррупции. В результате ситуация становится еще более неуправляемой. В этом разделе речь пойдет в основном о выборе мер, направленных на снижение опасности коррупции или возможностей для ее возникновения.

Хотя для искоренения коррупции, которая начинается сверху в *результате захвата государства*, требуются значительные усилия и время, политическая элита, уже связавшая себя обязательством бороться с коррупцией, может способствовать реализации соответствующих программ на конкретных участках работы в сфере государственного управления. Деятельность подобного рода может иметь различную направленность в зависимости от конкретной области. Но для того чтобы принести желаемые результаты, все программы должны начинаться с борьбы с теми возможностями и питательной средой для коррупции, которые обусловлены действующими механизмами регулирования и наличием соответствующей мотивации. Опасность возникновения коррупции увеличивается с ростом числа издаваемых законов и постановлений, а ее потенциальные масштабы зависят также от четкости изложения и степени сложности этих документов.

Наследие чрезмерно жесткого государственного регулирования предопределяет необходимость пересмотра в качестве первого шага на пути "дерегулирования" всех существующих законов и постановлений на предмет их соответствия определенным требованиям¹⁸⁸. Критерии в этом отношении могут быть следующие: какова цель того или иного закона или правила? Не создают ли они ненужных препятствий предпринимательской деятельности? Предоставляют ли они компаниям, а также отдельным гражданам защиту от произвола государства? Обеспечивают ли они простые процедуры обжалования административных решений? Предусматривают ли они процедуры ограничения чрезмерных полномочий администрации? Являются ли они простыми и прозрачными?

Поскольку коммунистическим странам достались в наследство беззаконие и слабая административная система, было бы целесообразно начать пересмотр существующих законов с проверки положений, которые могут быть истолкованы как предоставляющие администрации право на неограниченную свободу действий. Неограниченная свобода действий должностных лиц зиждется на неточности изложения законодательных положений, отсутствии четких критериев адекватности административных процедур и сложности законов.

¹⁸⁵ Например, если член парламента занимает пост в исполнительном органе власти, это размывает границы между законодательной и исполнительной функциями. Это может привести к ослаблению демократического механизма контроля законодательными органами исполнительных, а при отсутствии четкого разграничения между бюрократическими и политическими элитами – к расширению возможностей для коррупции.

¹⁸⁶ A. Sen, op. cit., p. 278.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ A. Åslund and M. Dmitriev, "Economic reform versus rent-seeking", в A. Åslund and M. Brill Olcott (eds.), *Russia After Communism* (Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2000). Авторы отмечают, что в России контроль над предприятиями осуществляют более 60 различных учреждений и что для ведения предпринимательской деятельности практически во всех секторах экономики необходимо получить не одну, а множество лицензий. Эти правила служат инструментом вымогательства взяток и создают основу для тиранического разгула бюрократии.

То же самое относится и к новым законам и правилам. Они должны пройти аналогичную экспертизу на предмет создания возможностей для коррупции, с учетом объема затрат на их исполнение как компаниями, так и физическими лицами, а также сужения потенциальной возможности обогащения за счет государства. Такой пересмотр предполагает выполнение нескольких условий. Во-первых, любой закон или правило должны приниматься только в тех случаях, когда это необходимо для поощрения конкуренции, решения различных задач в области здравоохранения и охраны окружающей среды или же в общем для предупреждения явлений "общественного зла". Необходимость их принятия может быть также продиктована обязательствами по международным договорам или участием в различных международных организациях¹⁸⁹. Наряду с этим "дерегулирование" должно дать значительный экономический эффект, хотя бы за счет перевода теневой экономики в нормальное русло и улучшения климата для предпринимательской деятельности¹⁹⁰.

Во-вторых, формулировки должны быть четкими, а предлагаемые процедуры прозрачными. Внятность изложения и прозрачность имеют огромное значение для сужения потенциальных возможностей для коррупции. Где бы не применялось то или иное правило, оно должно четко регламентировать сферу компетенции администрации. Например, если речь идет о порядке выдачи лицензии на ведение предпринимательской деятельности, то должны быть оговорены области, которые исключаются из сферы этой деятельности (а не те, в которых такая деятельность разрешается), и сроки, в течение которых администрация обязана выдать лицензию. Повышая предсказуемость политической обстановки, эти простые правила могут оказать положительное воздействие на экономическую деятельность.

В-третьих, простота изложения уменьшает возможности для извлечения доходов за счет государства. Так, сложные законодательные акты создают лазейки для уклонения от уплаты налогов и стимулы для незаконных выплат. Например, отмена различных налоговых льгот (изъятий), а также использование накоплений для снижения налоговых ставок для юридических и физических лиц и упрощение налогового законодательства не только уменьшают возможности для вымогательства взяток, но и способствуют улучшению экономического

климата за счет ограничения свободы действий бюрократического аппарата. Снижение налоговых ставок ведет к сокращению административных расходов и затрат на обеспечение собираемости налогов и, тем самым, способствует повышению эффективности распределения ресурсов. В результате можно ожидать увеличения объема притока иностранных инвестиций и оживления деловой активности в стране.

Расширение налоговой базы за счет снижения налоговых ставок и отмены специальных налоговых льгот сокращает возможности для обогащения должностных лиц за счет государства. Оно делает более прозрачными налоговые обязательства, снижает затраты на их выполнение для налогоплательщиков, облегчает исчисление налогов и, что еще более важно, ограничивает своявластие налоговых инспекторов¹⁹¹. Короче говоря, упрощение законов не только сужает возможности получения незаконных выплат, но и повышает эффективность экономики.

Простота обеспечивает большую нейтральность принимаемых мер и, тем самым, уменьшает вероятность искажений. Ярким примером мер, которые способствуют повышению эффективности распределения ресурсов и в то же время позволяют стране пользоваться преимуществами доступа к мировым рынкам, является введение единой структуры тарифов¹⁹². Оптимальным внешнеторговым курсом, особенно для небольших развивающихся стран, является свободная торговля. Второй путь – это применение единых таможенных тарифов, предпочтительно с низкими тарифными ставками. Оба эти варианта, если они закреплены специальными конституционными положениями, выводящими тарифную политику из сферы текущей политики, обладают и другими преимуществами. Благодаря простоте административной системы они сокращают (или, в случае применения нулевой тарифной ставки, практически полностью исключают) возможность *административной коррупции*. Кроме того, если принцип единообразия является обязательной юридической нормой, это лишает компании стимула заниматься всевозможными манипуляциями для защиты своих интересов с помощью таможенных тарифов. Иными словами, у лоббистов – сторонников протекционистской политики остается гораздо меньше возможностей для *захвата политики* (более подробно этот вопрос раскрыт во вставке 5.3.1).

Таким образом, в любой программе, направленной на решение внутренних проблем, связанных с коррупцией в налоговой и таможенных службах, а также в системе государственных закупок следует прежде всего наметить меры по сокращению

¹⁸⁹ Некоторые из этих обязательств могут быть весьма жесткими, особенно те из них, которые связаны с членством в ВТО. Что касается развитых стран, системы которых отвечают требованиям международных конвенций, то ВТО просто обязывает их справедливо применять принятые в этих странах правовые нормы на границе. Разумеется, это не относится к большинству развивающихся стран, в том числе к странам СЦВЕ и СНГ, являющимся членами ВТО. Анализ препятствий, с которыми они сталкиваются, см. в J. Finger and P. Schuler, *Implementation of Uruguay Round Commitments. The Development Challenge*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2215 (Washington, D.C.), October 1999.

¹⁹⁰ H. De Soto, *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World* (New York, Harper & Row, 1991); D. Kaufman and A. Kaliberda, *op. cit.*

¹⁹¹ World Bank, "An anti-corruption strategy for revenue administration", *PREM Notes Public Sector*, No. 33 (Washington, D.C.), October 1999.

¹⁹² A. Panagariya and D. Rodrik, "Political economy arguments for a uniform tariff", *International Economic Review*, Vol. 34, No. 3, 1993, pp. 685-703.

потенциальных условий для возникновения коррупции на уровне как разработки, так и осуществления политики. Система государственных закупок скрывает в себе колоссальные возможности для коррупции. Следует отметить, что, во-первых, коррупция здесь сосредоточена в основном в теневой сфере на стыке частного и государственного секторов. Во-вторых, рынок для государственных закупок имеет грандиозные размеры и часто составляет весьма ощутимую долю от ВВП страны. Проведение торгов на чрезмерно благоприятных для участников условиях или просто с одним участником, когда отсутствует конкурс предложений, открывает возможности расхищения государственных средств и ведет к повышению стоимости содержания государственных служб для налогоплательщиков. Несмотря на ряд шагов, предпринятых с целью сделать структуры государственных закупок более прозрачными и, соответственно, менее подверженными коррупции, полученные результаты едва ли можно назвать удовлетворительными. Тот факт, что ни одна из посткоммунистических стран – членов ВТО не присоединилась к Соглашению ВТО о государственных закупках, очевидно свидетельствует о том, что эти страны твердо стоят на страже своих внутренних интересов¹⁹³.

Что касается налоговой и таможенной служб, то меры в рамках кампаний по борьбе с коррупцией в этой системе должны заключаться в разработке простого налогового кодекса, устанавливающего низкие налоговые ставки и создающего широкую налоговую базу, и в введении сравнительно единообразной структуры импортного тарифа¹⁹⁴. Параллельно должна быть введена система недискреционных санкций за несоблюдение действующих норм. Лишить администрацию

возможности самовольно устанавливать санкции – значит устранить один из источников коррупции.

Однако коррупцию нельзя искоренить только лишь за счет упрощения законодательства и расширения сферы действия недискреционных норм. Эти шаги должны дополняться мерами по устранению мотивов, побуждающих к коррупции. Такие меры будут наиболее эффективными, если будут проводиться одновременно по четырем различным направлениям: исходная мотивация (морально-нравственные принципы в сочетании с определением целей); элементы, относящиеся к сфере предложения (эффективные санкции против взяточдателей и информирование о случаях их привлечения к ответственности в средствах массовой информации); позитивные стимулы (автономия, конкурентные тарифные ставки заработной платы, система поощрений, опирающаяся на четко определенные процедуры); и негативные стимулы (эффективное наказание за коррупцию)¹⁹⁵.

Эти меры дадут желаемый эффект лишь в том случае, если будут сопровождаться организационными преобразованиями и реформами в системе управления,

¹⁹³ Соглашение ВТО о государственных закупках устанавливает совокупность правил, регламентирующих иностранное участие в тендерах на государственные закупки, а также предусматривает подробные правила по повышению прозрачности тендерных процедур. Несмотря на то что это соглашение готовилось под эгидой ГАТТ, оно является многосторонним, т. е. распространяется только на подписавшие его стороны. Ни одна из посткоммунистических стран до сих пор не присоединилась к этому Соглашению, хотя некоторые из них взяли на себя соответствующие обязательства в рамках условий их недавнего принятия в ВТО. Среди стран, наиболее продвинувшихся по пути вступления в ВТО, следует отметить Эстонию и Латвию. В ВТО ведется также работа по смежному направлению: ряд стран готовятся начать переговоры по подписанию Соглашения о прозрачности в сфере государственных закупок. Такое соглашение будет действовать применительно ко всем членам ВТО и будет включать положения, касающиеся борьбы с коррупцией и вопросов управления.

¹⁹⁴ Налоговые и таможенные службы в большинстве посткоммунистических стран, особенно в странах СНГ, пользуются дурной славой из-за расцвета в них коррупции. Отдельные имеющиеся примеры деятельности таможенных служб являются прекрасной иллюстрацией явлений, именуемых Всемирным банком *захватом государства* (вся система построена таким образом, чтобы создавать возможности для личного обогащения за счет государства), и *административной коррупцией* (сложность законов и других законодательных актов способствует разгулу произвола таможенников в установлении таможенных сборов). Несмотря на нищенскую зарплату должность работника пограничного таможенного контроля считается в высшей степени лакомым куском (сумма взятки, которую требуется уплатить за получение такой должности, может достигать совокупной заработной платы за 50 лет работы).

¹⁹⁵ Подробное обсуждение этих основных направлений и их реализация в рамках программ, финансируемых Всемирным банком, приводится в World Bank, "An anti-corruption strategy...", op. cit.

Вставка 5.3.1

Здоровая экономика и меры по борьбе с коррупцией: пример единой тарифной системы

Введение единообразного тарифа, предпочтительно с низкими тарифными ставками, определяется в основном следующими соображениями:

Такая система выравнивает диспропорции, связанные с применением различных тарифов в разных секторах экономики за счет обеспечения одинаковой степени защиты для всех компаний. Иными словами, ту же степень защиты получает, например, производитель компьютерных чипов и фирма, производящая компьютеры. Это имеет огромное значение для небольших стран переходного периода, стоящих перед необходимостью приспособления к мировым рынкам. Высокие тарифы на продукцию секторов экономики, которые, как считалось, имели сравнительные конкурентные преимущества (т. е. были конкурентоспособными) до распада системы централизованного планирования, могут только тормозить процесс корректировки.

Система прозрачна и имеет простую административную структуру. Это, в свою очередь, снижает нагрузку на работников таможенных органов за счет упрощения процедур таможенной очистки. Единая тарифная система помогает также предотвратить потери в доходах от таможенных пошлин из-за ошибочной классификации импортируемых товаров. Хотя эта система и не является панацеей с точки зрения борьбы с коррупцией, она, безусловно, расширяет административные возможности по контролю за таможенными доходами.

Система резко сокращает масштабы непродуктивного лоббирования в защиту высоких тарифов, при условии что правительство будет твердо придерживаться принципа единой тарифной ставки. Этого можно добиться принятием законодательного закрепления требования в отношении того, что принцип единой тарифной ставки может быть отменен только подавляющим большинством (например, в две трети) голосов в парламенте. Сокращение масштабов лоббирования происходит в связи с тем, что лоббистами движет стремление получить выгоды, которыми пользуется узкий круг компаний. Единообразная тарифная ставка обеспечивает как бы равную степень защиты всем конкурирующим в области импорта секторам экономики.

Система вынуждает директивные органы руководствоваться не только интересами производителей (что обычно имеет место, за исключением некоторых стран, например Австралии, где созданы учреждения для проведения всестороннего экономического анализа новых мер в области внешнейторговой политики), но и учитывать также интересы потребителей и пользователей импортируемых товаров. Дело в том, что изменение тарифных ставок сказывается на всех отраслях экономики, участвующих в импортно-экспортных операциях, и поэтому потребители импортируемых товаров склонны выступать против попыток лоббистов изменить тарифные ставки.

Приверженность принципу единообразной тарифной ставки эффективно выводит решения по тарифным вопросам из сферы текущей политики, которая оказывает разрушительное влияние на экономику и деловой климат. Возьмем, к примеру, следующее: многие страны испытывают соблазн установить высокие тарифы с целью привлечения прямых иностранных инвестиций. Не говоря уже о том, что, как показывает международная практика, для привлечения полнокровных инвестиций этот способ не эффективен, результатом могут быть серьезные разногласия и безответственное в фискальном плане соперничество между местными органами управления. Следует также отметить, что принцип единообразной тарифной ставки, пожалуй, наилучшим образом вписывается в институциональную структуру стран со слабым административным аппаратом и влиятельным лобби, отстаивающим интересы производителей. Установление четких правил игры позволит если не устранить, то, по крайней мере, смягчить потенциальные трения по вопросу использования тарифов для защиты конкретных отраслей экономики и привлечения иностранных инвестиций.

а также использованием внешних механизмов повышения подотчетности соответствующих административных структур. Первую цель можно достичь путем установления критериев оценки исполнения должностных функций, которые можно будет включить в эффективную информационную систему управления, а вторую – за счет предоставления "слова" общественности в рамках проведения независимых обследований, опросов граждан и мер по надзору.

Таким образом, борьба с административной коррупцией сводится к двум относительно простым рекомендациям. В области законодательства необходимо, во-первых, установить жесткие ограничения на число издаваемых законов и постановлений, а во-вторых, принять меры к тому, чтобы эти законы и постановления были прозрачными,

изложены доступным языком и ограничивали дискреционные полномочия должно-

стных лиц. Чтобы эти усилия принесли желаемые плоды, они должны сопровождаться мерами по увеличению прозрачности, повышению подотчетности и профессионального уровня сотрудников государственной администрации, повышению сопротивляемости по отношению к лоббированию и политическому нажиму извне и по разработке и реализации четких критериев, касающихся решений в области кадровой политики на гражданской службе. Кроме того, необходимо иметь адекватные институциональные возможности для управления финансами, в том числе эффективные органы для проведения внутреннего и внешнего аудита, контроля за финансовой системой и сферой государственных

закупок. Мощными инструментами внешнего контроля в деле повышения подотчетности администрации и выявления коррупции могут служить средства массовой информации и общественность.

iii) НПО и независимые средства массовой информации

Понимание того, что коррупция представляет собой "раковую опухоль на теле общества", значительно расширилось во всем мире. Соответственно во много раз увеличилось и число направленных на борьбу с коррупцией программ, которые часто проводятся при поддержке международных организаций. В результате многочисленных исследований, финансируемых в основном международными организациями и НПО, определены главные цели, которые должны ставить перед собой кампании по борьбе с коррупцией, и меры, которые эти программы должны включать¹⁹⁶. Обзор этих целей и задач выходит за рамки настоящей работы.

Хотя мы опираемся на ряд их замечаний, используемый нами подход в данном случае несколько отличается с точки зрения упора на особую роль институциональных основ системы управления и сознательного выдвижения на первый план проблем управления, а не коррупции как таковой. В условиях отсутствия гражданского общества и политической подотчетности даже безупречно задуманные программы борьбы с коррупцией стоят не дороже бумаги, на которой они напечатаны, ибо власти предрасположены сделать все от них зависящее, чтобы сорвать реализацию этих программ.

НПО, а также свободные и независимые средства массовой информации могут внести свой вклад в ограничение масштабов обоих видов коррупции (*захват государства и административная коррупция*), вскрывая случаи злоупотребления властью и доводя их до сведения общественности. И те и другие могут привлечь внимание общественности к факту существования коррупции и необходимости борьбы с

ней. Полная независимость от государства является необходимым предварительным условием эффективности их участия в антикоррупционных кампаниях.

В большинстве посткоммунистических стран НПО и многие средства массовой информации продолжают оставаться под контролем государства. Это предопределяется либо существующими механизмами финансирования (НПО), либо конфликтами интересов на почве разделения ответственности, либо наличием коррупции в обоих случаях. Контроль со стороны государства, осуществляемый посредством лицензирования или выделения частотных диапазонов вещания, приводит к ослаблению участия средств массовой информации (особенно телевидения и радио) в борьбе с коррупцией. Без государственной поддержки НПО зачастую не пользуются никаким влиянием. Собственно говоря, показателем слабости НПО может служить тот факт, что они "...оказываются наиболее действенными в тех случаях, когда правительство считает [их] своими союзниками"¹⁹⁷. Если НПО являются сильными и независимыми организациями, правительству волею-неволею приходится прислушиваться к их *голосу*, а не рассматривать их как своих союзников.

Кроме того, традиционный подход к оценке состояния гражданского общества по числу неправительственных организаций может привести к глубоко ошибочным выводам. Некоторые НПО в посткоммунистических странах столь тесно связаны с правительством, что составляют с ним практически единое целое. Одни из них могут выполнять определенные аналитические функции, обеспечивая возможность находящимся у власти политикам получать дополнительные доходы, другие – просто служат местом трудоустройства для политиков, временно оставшимся не у дел. Парадокс заключается в том, что в посткоммунистическом пространстве эти НПО – за отсутствием более точного определения назовем их полупоформальными НПО – нередко наиболее щедро финансируются и восхваляются средствами массовой информации и государственными деятелями. Они относятся к новому виду НПО с ярко выраженной политической ориентацией.

Однако в ряде стран возникла еще одна категория общественных объединений, которые, пожалуй, играют значительно более важную роль, во всяком случае с точки зрения укрепления демократии. Эти объединения напоминают более традиционное "гражданское общество", по терминологии Путьнэма¹⁹⁸, с сильно развитым чувством гражданской ответственности и обязательств перед своими согражданами. Они создаются группами лиц, не равнодушных к положению дел на местном или региональном уровне; далее мы будем называть такие организации "стихийными НПО". Участвующих в них людей объединяют не политические амбиции и не стремление

¹⁹⁶ Пожалуй, наиболее полный анализ стратегий борьбы с коррупцией по двум направлениям (определяемым как борьба с захватом государства и административной коррупцией) представлен Всемирным банком. World Bank, *Anti-corruption in Transition...*, op. cit. Хотя этот доклад касается в основном посткоммунистических стран, изложенные в нем рекомендации по методам борьбы с коррупцией носят относительно универсальный характер и могут найти применение в целом ряде развивающихся стран. В докладе Института Всемирного банка M. Gonzales de Asis, "Coalition-building to fight corruption", World Bank Institute, подготовленном для Встречи на высшем уровне по проблемам борьбы с коррупцией (Вашингтон, О.К.), ноябрь 2000 года (<http://www.worldbank.org/wbi/>

governance), анализируются наиболее эффективные пути создания коалиций по борьбе с коррупцией. В работе T. Wolf and E. Gurgun, op. cit., дается обзор принципов, лежащих в основе усилий МВФ по борьбе с коррупцией. В работе J. Braga de Macedo, "Globalization and institutional change: a development perspective", представляющей собой пересмотренный вариант доклада, представленного на Генеральной ассамблее Папской академии социальных наук по теме "Глобализация и общая гуманность: морально-этические и институциональные проблемы" (Ватикан), 25–28 апреля 2001 года, анализируются усилия по борьбе с коррупцией, предпринимаемые НПО, главным образом, в Латинской Америке.

¹⁹⁷ World Bank, *Anti-corruption in Transition...*, op. cit, p. xxiii.

¹⁹⁸ R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, Princeton University Press, 1993).

к личному обогащению, а чувство общественного долга и гражданской ответственности. Эти люди не получают никакого материального вознаграждения за свою деятельность. Напротив, они оказывают своим организациям финансовую поддержку уплатой членских взносов. Эти организации служат гораздо более наглядным показателем зрелости гражданского общества. В отличие от полуформальных НПО с их ярко выраженной политической направленностью они также способствуют консолидации общества и росту общественного капитала¹⁹⁹.

В отличие от полуформальных НПО, стихийные НПО часто бывают непопулярными у политических партий и государственных администраторов, поскольку они подвергают последних критике за недостатки в их деятельности. Центральные, равно как и местные органы управления, склонны по мере возможности игнорировать существование этих организаций. В некоторых посткоммунистических странах полуформальные НПО недоброжелательно относятся к стихийным НПО, и это неудивительно, поскольку полуформальные НПО извлекают выгоды за счет захвата государства. Поэтому стихийные НПО играют значительно более важную роль, чем полуформальные, в укреплении демократии и борьбе с коррупцией (особенно с захватом государства). В тех странах, где существуют стихийные НПО, реформаторам в области внутренней и внешней политики следует активно привлекать эти организации к проведению реформ.

iv) Заключительные замечания

Общая причина провала мер по борьбе с коррупцией в большинстве посткоммунистических стран заключается в продолжающейся политизации экономики. Наиболее ярким симптомом является стремление к получению материальных благ не за счет деловой, а с помощью политической карьеры. Коррупция представляет собой серьезную угрозу устойчивому развитию и эффективному управлению государственными службами. Как представляется, от коррупции во властных структурах (*захват государства*) и относительно высокой степени *административной коррупции* страдают все без исключения страны.

Наибольшие сложности возникают в связи с борьбой с коррупцией, относящейся к категории *захвата государства*. Кампании по борьбе только с *административной коррупцией* не будут успешными и могут привести даже к обратному результату, если не будет затронут один из ее источников, а именно отсутствие ограничений на разработку законов и правил, открывающих возможности обогащения за счет государства (*захвату государства*). Изменение общего климата должно всегда начинаться сверху, и только это может послужить началом цепочки необходимых благотворных перемен. Основной причиной коррупции в государственном аппарате является отсутствие отлаженной системы официальных

и неофициальных сдержек и противовесов. Еще одним препятствием, мешающим установлению подотчетности, являются слабо развитые механизмы контроля за расходами, тесные личные связи между ведущими политиками и бизнесменами, а в странах СНГ – еще и доминирование исполнительной власти над другими государственными структурами. Гражданское общество, НПО и средства массовой информации еще только нащупывают путь к приобретению реального влияния. Все это, в сочетании со всепроникающей "контрольной" деятельностью государственных структур, приводит к тому, что правительство не может эффективно реагировать на нужды общественности и бизнеса. Гражданская служба должна стать более профессиональной и формироваться на основе отбора по способностям, а также научиться противостоять нажиму со стороны влиятельных группировок, лоббирующих свои интересы.

Несмотря на значительные успехи, достигнутые во многих посткоммунистических странах, большинство из них не способны проводить действенную политику, а механизмы подотчетности в них недостаточно развиты. В сущности, проблемы существуют в отношении как предложения, так и спроса, на эффективную государственную политику. Что касается предложения, то возможность разработки действенных вариантов политики до сих пор ограничена доставшимися в наследство от коммунистического строя институциональными структурами и навыками, которые не соответствуют потребностям в условиях национального государства и рыночной экономики.

Что же касается спроса, то существующие в настоящее время политические механизмы (в том числе избирательные процедуры) все еще подавляют "голос" общественности. Если политическая система не станет более открытой для конкуренции, то это значительно снизит шансы на сокращение масштабов коррупции.

5.4 Коррупция и развитие: сближение политики

Хотя коррупция существует с тех самых пор, как появилось правительство и произошел раздел на частную и общественную собственность, до последнего времени международные организации и национальные правительства старательно избегали упоминания об этом явлении, а в тех случаях, когда международные организации затрагивали проблему коррупции, они использовали "менее резкий" термин "обогащение за счет государства". Однако приблизительно с середины 90-х годов положение изменилось, и начало этому было положено учреждением в 1993 году организации "Транспаренси интернэшнл". В последующий период проблема коррупции является одним из центральных вопросов в повестке дня всех основных международных организаций. Так, например, борьба с коррупцией была

¹⁹⁹ Ibid.

главной темой обсуждения на ежегодном совместном совещании Всемирного банка и МВФ в Гонконге в 1997 году. Обе эти организации предпринимают всемерные усилия по разъяснению отрицательного воздействия коррупции на экономику и оказывают странам активную помощь и поддержку в борьбе с этим злом. Организация экономического сотрудничества и развития также разработала свои программы борьбы со взяточничеством при заключении международных сделок, обязав страны – члены ОЭСР применять к бизнесменам этих стран санкции в случае подкупа ими иностранных чиновников (Конвенция ОЭСР 1997 года), а также выработав свод правил надлежащего ведения предпринимательской деятельности²⁰⁰. Совместно со своими подразделениями в странах "Транспаренси интернэшнл" приобрела широкую известность как организация, предупреждающая об опасности коррупции и пропагандирующая необходимость борьбы с ее наиболее явными проявлениями.

Невозможно выделить какой-либо один фактор, побудивший страны обратить внимание на существование коррупции. По сути дела, определенную роль в этом сыграли несколько моментов. Во-первых, с окончанием холодной войны появилась возможность покончить с практикой подкупа коррумпированных политических лидеров развивающихся стран для использования их в интересах Запада. В то же самое время распад коммунистической системы снял с повестки дня необходимость защиты коррумпированных правящих правительств западных стран от опасности победы коммунистов на выборах. Примером может служить Италия²⁰¹.

За последние два десятилетия также произошло сближение концепций в отношении политических мер по обеспечению устойчивого экономического развития²⁰². Если в 60-х и 70-х годах считалось, что развивающиеся страны должны проводить политику, радикально отличную от политики высокоразвитых стран, то после мирового долгового кризиса, разразившегося в начале 80-х годов, эта точка зрения начала претерпевать изменения. На смену ориентации на обособленное развитие национальной экономики, финансирование роста за счет инфляции и непосредственное вмешательство государства в экономическую деятельность пришли либерализация международной торговли и макроэкономическая стабильность. Однако опыт экономических реформ 80-х годов в Латинской Америке, а в 90-х годах – в посткоммунистических странах переходного периода показал, что для активизации экономического роста и

привлечения иностранных инвестиций одной макроэкономической стабильности недостаточно. Даже конкурентоспособный валютный курс вовсе не обязательно стимулирует рост за счет расширения экспорта, поскольку, например, "...неэффективность и коррупция парализовали работу портов..."²⁰³. Оказывается, даже самые совершенные законы, благоприятствующие развитию частного бизнеса, не многого стоят, если отсутствуют условия для их выполнения.

Таким образом, стало очевидно, что экономического роста не возможно добиться без создания прочной институциональной основы, способной обеспечить эффективное управление, макроэкономическую стабильность и открытость экономики. Переосознание огромного значения институциональности для эффективного развития экономики неизбежно пробудило интерес к проблеме коррупции, которая является явным признаком слабости системы управления. Дальнейшие исследования неопровержимо эмпирически доказали, что широкомасштабная коррупция препятствует развитию экономики. Как подчеркивает Моро²⁰⁴, существование коррупции ведет к снижению объема инвестиций как доли от ВВП. Соответственно, сокращение коррупции способствует значительному увеличению доли капиталовложений и ежегодному приросту ВВП на душу населения.

Во-вторых, за последние два десятилетия в мировой экономике произошли мощные сдвиги. Наиболее эффективным путем использования преимуществ экономического роста, открываемых глобальной экономикой, является, пожалуй, интеграция производственных и маркетинговых механизмов в транснациональных компаниях, а не политика автаркического национального развития. Требования в части управленческих навыков и технологического уровня, необходимых для успешной конкуренции на международных рынках, столь возросли, что их уже невозможно удовлетворить за счет одних лишь внутренних ресурсов страны. Участие иностранного капитала – в форме либо привлечения внешних подрядчиков, либо прямых инвестиций – позволяет получить прямой доступ к глобальной сети головной компании и к ее ноу-хау. Благодаря техническому прогрессу стала возможной фрагментация технологических процессов, то есть деление отраслевой цепочки создания добавленной стоимости на более мелкие операции, которые могут быть переданы на контрактных условиях независимым поставщикам²⁰⁵. Результатом такого "дробления

²⁰⁰ OECD, *Fighting Corruption in Developing Countries and Emerging Markets*, OECD Development Centre (Paris), 2000.

²⁰¹ L. Meldolesi, "Corruption, accountability, and democracy in Italy: an outline", in J. Tulchin and R. Espach (eds.), *Combating Corruption in Latin America* (Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2000), pp. 71-87.

²⁰² J. Braga de Macedo, "Converging European ...", op. cit.; J. Sachs and A. Warner, "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity: 1* (Washington, D.C.), 1995.

²⁰³ M. Naim, "Washington consensus or Washington confusion". *Foreign Policy*, Spring 2000, pp. 87-103.

²⁰⁴ P. Mauro, "The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross-country analysis", in K. Elliot (ed.), *Corruption and the Global Economy* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997).

²⁰⁵ M. Borrus and J. Zysman, "Globalization with borders: the rise of Wintelism as the future of industrial competition". *Industry and Innovation*, Vol. 4, No. 2, December 1997.

стоимостной цепочки" производства стали, по удачному выражению Феенстра²⁰⁶, интеграция торговли и дезинтеграция производства в глобальной экономике²⁰⁷.

Глобализация, вызванная революционными переменами в технологии и информации, а также либерализацией международных экономических обменов, привела к появлению новой формулы экономического успеха. Успехи восточноазиатских стран "третьего яруса" – Малайзии и Таиланда – в значительной степени были определены предоставлением свободы иностранным инвестициям и участием в новом разделении труда на основе фрагментации производства. Привлечение иностранного капитала для долговременного инвестирования в первичное производство справедливо считается одним из необходимых предварительных условий задействования возможностей, открываемых глобальной экономикой²⁰⁸. Однако для этого требуется не только создание соответствующей физической инфраструктуры, но прежде всего относительно низкий уровень коррупции, что создает благоприятную среду для развития частного предпринимательства.

Таким образом, напрашиваются два следующих эмпирических вывода: широкомасштабная коррупция сокращает объемы прямых инвестиций²⁰⁹ и ведет к ухудшению качества в смысле снижения интенсивности НИОКР²¹⁰. Эти выводы служат веским аргументом в пользу тезиса о важности снижения уровня коррупции для экономического развития в условиях современной глобальной экономики.

Важность снижения уровня коррупции подтверждается и результатами нескольких эмпирических исследований, которые были проведены с целью определения воздействия на экономический рост в странах переходного периода таких институциональных факторов, как права собственности, государственное регулирование, политические и гражданские права, законопорядок, система управления и государственный аппарат, нормативно-правовая реформа, политический риск и т. д. Даже если эти исследования и не касались напрямую проблемы "коррупции" как таковой, они тем не менее высветили важность здоровой, некоррупцированной системы управления. Так, в ходе эмпирического изучения роли институциональных факторов в развитии экономики в странах переходного периода было установлено, что для роста доли ВВП на душу населения особенно большое значение имеют

права собственности и политическая стабильность, в то время как показатель доверия (среднеарифметическое пяти показателей – предсказуемости правил, политической стабильности, защиты прав собственности, прочности судебной системы и степени коррупции) играет существенную роль как для увеличения объема ПИИ, так и для роста доли ВВП на душу населения²¹¹. Кэмпос²¹² отмечает, что среди прочих институциональных факторов (подотчетность исполнительной власти, качество бюрократии, прозрачность и подотчетность, а также прочность гражданского общества) наиболее значимым в плане влияния на величину подушевого дохода и степень охвата населения школьным образованием является законопорядок. Хаврилишин и ван Рооден²¹³ указывают на то, что, хотя самым важным институциональным фактором являются реформы в законодательстве²¹⁴, их влияние все же слабее по сравнению с макроэкономической стабильностью и структурными реформами.

И наконец, что не менее важно, поскольку в Латинской Америке и посткоммунистических странах произошли сдвиги в сторону не только рыночной экономики, но и демократизации, этот "двойной переход" изменил институциональные факторы, на которых зиждется коррупция, и мог привести к ее временному усилению. В условиях ослабления роли партии и государства, распад коммунистического режима сопровождался нарастанием волны коррупции. Переходный период открыл колоссальные возможности для коррупции, особенно в тех странах, где реформы носили частичный характер²¹⁵. В странах Латинской Америки для проведения реформ требовались менее радикальные меры, поскольку исходные экономические условия были более приближены к рыночным. Поэтому роста коррупции в этих странах могло и не произойти. Однако ощущение коррупционности, возможно, обострилось, поскольку в результате демократизации и судебных расследований, которые подавлялись при авторитарном режиме, эта проблема получила общественный резонанс.

²¹¹ A. Brunetti, G. Kisunko and B. Weder, *Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 1809 (Washington, D.C.), August 1997.

²¹² N. Campos, *Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2269 (Washington, D.C.), January 2000.

²¹³ O. Havrylyshyn and R. van Rooden, *Institutions Matter in Transition, but so do Policies*, IMF Working Paper WP/00/70, (Washington, D.C.), March 2000.

²¹⁴ Ibid. Хаврилишин и ван Рооден проанализировали девять институциональных переменных в 25 странах с переходной экономикой за период 1991–1998 годов. Они вывели базовые уравнения регрессии роста ВВП в зависимости от инфляции, индекса структурных реформ (текущих и отсроченных) и исходных условий. Ими было установлено, что введение институциональной переменной не способствовало большей экспликативности. В качестве более важного институционального фактора была выделена нормативно-правовая реформа. Согласно их выводам доминантной статистической детерминантой роста остается эффективная экономическая политика.

²¹⁵ J. Hellman, op. cit.

²⁰⁶ R. Feenstra, "Integration of trade and disintegration of production". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, 1998, pp. 31–50.

²⁰⁷ Подробное обсуждение вопроса о фрагментации производства и торговле см. в S. Arndt and H. Kierzkowski, "Introduction", в S. Arndt and H. Kierzkowski (eds.). *Fragmentation and International Trade* (Oxford and New York, Oxford University Press, 2000).

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ S.-J. Wei, "How taxing is corruption on international investors?". *Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 1, February 2000, pp. 1–11.

²¹⁰ B. Smarzynska and S.-J. Wei, op. cit.

5.5 Заключение

Наблюдаемый в последнее время повышенный интерес к проблеме коррупции обусловлен осознанием той важной роли, которую играют государственные институты и система управления в современном глобальном экономическом и политическом контексте. Особое внимание к здоровым институтам и эффективной системе управления свидетельствует о сближении политики стран, стремящихся воспользоваться возможностями, которые открываются перед ними благодаря продолжающейся технической революции и глобализации экономики. Общим принципом такой политики является отказ от авторитаризма и централизации, олицетворяемых в прошлом бюрократическим централизованным планированием, что создает благоприятные условия для индустриализации и социальной стабильности. Две волны демократизации за последние два десятилетия – в Латинской Америке в 80-х годах и в странах советского блока в конце 80-х – начале 90-х годов – совпали по времени с кардинальным изменением экономической политики. Ввиду исходных условий, существовавших в посткоммунистических странах, на передний план в них более явственно, чем в Латинской Америке, выступила проблема государственного аппарата и системы управления.

В течение переходного периода также сформировалось четкое понимание того, что необходимыми предварительными условиями для устойчивого экономического роста являются прочная система управления, макроэкономическая стабильность и интеграция в глобальные рынки. Цена бездействия в сфере улучшения политического климата и искоренения коррупции исключительно высока. Это – упадок экономики и рост нищеты уже лишь потому, что остаются нереализованными перспективы роста, открываемые второй глобальной экономикой. Страны со слишком жестким государственным регулированием и сверхзамкнутой экономикой едва ли смогут привлечь полнокровные ПИИ, которые позволили бы отечественным производителям выйти на международные рынки. И этим странам едва ли удастся создать условия для более острой внутренней конкуренции, обеспечить устойчивый экономический рост и повысить эффективность распределения и использования ресурсов.

Если государство ставит перед собой цель обеспечения устойчивого роста, то первоочередной задачей в области проведения реформ должно стать создание здорового политического климата. Как улучшить систему управления? Мы предлагаем три рекомендации. Во-первых, хотя в большинстве публикаций, посвященных этой проблематике, предлагается принять комплекс мер, связанных с мотивацией и организационными моментами, мы считаем, что оптимальным направлением политики должно быть создание условий для конкуренции не только в экономике, но и в политике. Наш основной довод в пользу этого соображения заключается в том,

что прежде всего значение имеет политическая система, в том числе избирательные процедуры, и что при демократическом устройстве не существует препятствий для формирования прочных властных структур с низким уровнем коррупции. Они также, как представляется, позволяют более эффективно вести борьбу с коррупцией. Несмотря на необходимость дальнейшего изучения этого вопроса, прослеживается четкая взаимосвязь между системой управления и избирательными процедурами. К сожалению, до сих пор международные организации и политические мозговые тресты не уделяли этой взаимосвязи достаточно внимания. Избирательные формулы с пропорциональным представительством и очень низким, или вообще нулевым, барьером и относительно крупными избирательными округами способствуют установлению прочного многопартийного демократического режима на

национальном уровне. Однако на местном уровне принцип большинства будет, пожалуй, более действенным способом повышения подотчетности местных органов управления перед своими избирателями и улучшения системы управления.

Во-вторых, самым эффективным путем сокращения возможностей существования коррупции является не вмешательство государства в управление различными секторами экономики, а широкая общеэкономическая либерализация. Но в то же время свобода рыночной торговли диктует необходимость ее контроля и регулирования. Применение международной практики создания регулирующих структур целесообразно с точки зрения экономики и поможет выбить почву из-под ног коррупции.

В-третьих, применение системы санкций в борьбе с коррупцией может явиться успешным решением проблемы для стран со здоровыми управленческими структурами, достаточно прочными для того, чтобы не допустить узурпации политической власти частными группами, однако этот путь не подходит для стран, где в политике заправляют группировки, преследующие свои узкие частные интересы. Для таких стран отправной точкой должно быть выявление потенциально опасных в плане коррупции участков системы и борьба с ее источниками. Слишком жесткое государственное регулирование создаст идеальную питательную среду для коррупции. Поэтому для начала следует сосредоточить все усилия на сокращении потенциальных источников коррупции. Здоровая экономика и прочная система управления обычно идут рука об руку с простотой и прозрачностью системы.

Приватизация государства, или *res privata*, отражаемая индексом *захвата государства* Всемирного банка, едва ли вписывается в контекст повышения эффективности управления. Большинство стран СНГ относятся к категории государств, в которых коррупция закреплена установками сверху. В этих условиях финансируемые международными организациями программы, сфокусированные на какой-либо одной проблеме в сфере политики, очевидно, являются пустой тратой ресурсов. Вместо этого усилия международного сообщества должны быть направлены на создание "здорового гражданского общества".

***ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПОВОДУ ДОКЛАДА
ПРОФЕССОРОВ А. И Б. КАМИНСКИХ***

5.А Марк Пит

Прежде всего я хотел бы выразить вам огромную благодарность за предоставленную мне возможность высказать свои замечания по этой великолепной работе. Как юрист и участник деятельности по разработке международной политики должен сказать, что на меня произвели особое впечатление прямота и готовность авторов к обсуждению ряда весьма щекотливых проблем. Нам предлагают объяснение того, почему с началом перехода к рыночной экономике и сдвига в сторону демократии коррупция может даже усилиться. В своем кратком экскурсе вы приводите пример Беларуси в допереходный период. Нам также дается весьма четкое изложение тех факторов, которые препятствуют эффективной работе институтов, если даже создается видимость перемен; если не ошибаюсь, вы употребляете термин "электрократия".

Мне хотелось бы остановиться на двух моментах. Во-первых, я хотел бы высказать замечания с позиции человека, не являющегося экономистом, и, кроме того, внести некоторые дополнения по вопросам, которые обсуждались сегодня на вечернем заседании. Разумеется, я воздержусь от комментариев по методологии, поскольку я не специалист в этой области, хотя мое первое замечание все же несколько выходит за рамки сферы моей компетенции. Я разделяю ваш общий подход, но существует один момент, который не прозвучал не только в вашем выступлении, но и в его вечернем обсуждении. Ни концепция "невидимой руки" Адама Смита, ни схема разделения властей периода Французской революции – ограничусь только этими двумя примерами – не могут помочь огромному числу обздоленных, обнищавших и, возможно, бездомных людей, ввергнутых в это состояние в результате перехода к рыночной экономике. Возможно, поднимать здесь этот вопрос некорректно, ибо он не относится к теме вашего доклада, однако я тщетно пытался найти упоминание о том, что можно было бы назвать солидарностью, хотя не уверен, что вам понравится это слово. Как бы то ни было, я не удовлетворен и хочу лишь отметить, что в аргументе относительно того, что расцвет экономики – это благо для всех, отсутствует элемент распределения – справедливого распределения.

Возьмем ваш пример с налогообложением: я полностью согласен с тем, что нам нужны простые и внятные налоговые системы, не создающие почвы для споров и произвола. Что касается снижения налогового бремени, то я также разделяю мнение о том, что нужны разумные налоговые ставки, поскольку необходимо обладать способностью реально собрать эти налоги. Считаю, что это чрезвычайно важно. Однако я настаиваю на том, что, помимо налогообложения, стране нужны ресурсы для решения таких проблем, как здравоохранение, образование, борьба с нищетой и т. д. Конечно, это замечание может завести нас в чрезвычайно сложную область гармонизации налоговых систем и вопроса о пагубности налоговой конкуренции в значительно более широком контексте;

более того, оно заведет нас в область обсуждения вопросов, которые порой представляются нам в искаженном виде. Безусловно, нелепо, если Север и Запад будут поучать Юг и Восток, что их проблемы могут быть решены за счет принятия весьма простой концепции рыночной экономики. Думаю, что в данном вопросе мы должны проявлять предельную осторожность, в чем, собственно, и состоит суть моего замечания.

Перехожу ко второму замечанию, касающемуся моих дополнительных соображений. В ходе обсуждения несколько раз говорилось о том, что коррупция предполагает участие не только вымогателей, но и взяточдателей. Мне представляется, что в своем докладе Каминские несколько снисходительно относятся к тем, кто традиционно дает самые крупные взятки. Это особенно касается иностранных компаний: создается впечатление, что они являются не взяточдателями, а скорее жертвами коррупции. Правда, в настоящее время компании редко дают взятки, если их к этому не вынуждают. Тем не менее они поступают в соответствии с местными традициями, да и в прошлом они не проявляли особой принципиальности в этом отношении. Нас ознакомили с примером, приведенным представителем Соединенного Королевства, в отношении мелких и средних компаний с ограниченными возможностями для маневра. Мой опыт на посту Председателя Рабочей группы ОЭСР по проблеме взяточничества за истекший десятилетний период показывает, что для изменения поведения компаний необходимо ввести четкие согласованные на международном уровне механизмы, предусматривающие принятие странами, в которых действуют многонациональные компании, жестких мер. Пользуясь терминологией авторов, нужно сделать так, чтобы взяточничество считалось "общественным злом", и вклад таких международных организаций, как ООН, Совет Европы, Европейский союз, Организация американских государств и ОЭСР, состоит именно в поднятии планки ответственности для потенциальных взяточников. Для достижения этой цели существуют такие относительно классические способы, как уголовное законодательство, предусматривающее санкции в виде конфискации прибылей, гражданское право, предусматривающее выплату компенсаций, и административное законодательство с санкцией в форме лишения прав на заключение будущих контрактов. Особенно впечатляющих успехов в этой области достигла ОЭСР: ей удалось задействовать принцип "соревнования среди равных", с тем чтобы побудить страны изменить свои законы и даже применять их. С некоторой долей цинизма я сказал бы, что действительно серьезное отношение к применению законов – это нечто новое в области международного права. По вопросу осуществления и ратификации я хотел бы лишь отметить, что за последние три года – и это, возможно, мировой рекорд – в результате нашей деятельности 31 из 34 стран – членов ОЭСР, на долю которых приходится 70 процентов мирового экспорта и 90 процентов общемирового объема ПИИ, реально

разработали и приняли законодательство по борьбе со взяточничеством.

Теперь эти страны должны отчитываться на местах перед проверяющими за применение этого законодательства. Принцип здесь тот же, что и в вашем докладе: использовать доступный язык и дать людям возможность высказать свое мнение друг о друге. Привлекательность этого подхода – не знаю, как отнесутся к такому предположению мои ученые коллеги, – в том, что он потенциально эффективен, независимо от того, последует ли та или иная страна вашим рекомендациям. По нашему мнению, даже в том случае, когда в стране не предпринимается усилий для улучшения системы управления, односторонний подход – только со стороны предложения – может изменить положение дел. Это равносильно закрытию крана: если в какую-либо из этих стран прекратится приток значительных средств, местным элитам или тем, кто был избран, но контролирует, скажем, средства массовой информации, будет очень трудно оплачивать услуги своих союзников на местах, и они не смогут столь долго удерживаться у власти. Это доказывает, что подход со стороны предложения заслуживает внимания, даже при необходимости проведения определенной работы и со стороны спроса. Даже если эта деятельность не принесет желаемых результатов, меры со стороны предложения все же будут оправданными.

Существует еще один аспект в отношении предложения, и на нем я хотел бы кратко остановиться. Он опирается не только на давление со стороны правительства; речь идет, по сути дела, о модели, которую политологи называют "управлением на расстоянии". Эта модель будет работать только тогда, когда ее реально возьмут на вооружение и будут претворять в жизнь предприятия частного сектора. В настоящее время такие меры уже разрабатываются, например в банковском секторе. В качестве одного из многочисленных примеров можно привести Уэллсбургскую декларацию 10 крупнейших частных банков; аналогичные меры начинают применяться в сфере финансирования проектов. То же происходит и в области энергетики, где существуют чрезвычайно широкие возможности для коррупции: возьмите любую плотину, сооруженную за последние 10 лет, и вы тут же натолкнетесь на вопиющие случаи коррупции. Вот проблемы, к решению которых мы приступаем сегодня путем введения взаимного контроля предпринимателей частного сектора, а также механизма контроля за исполнением правил, которые были разработаны, например, в виде нормативных документов ОЭСР. Таким образом, со стороны предложения мы имеем межправительственную деятельность, деятельность правительств и частного сектора. И вот что я хочу особо подчеркнуть: мы должны действовать по двум направлениям – не только в области спроса, но и предложения. И, разумеется, необходимо учитывать различия между Севером и Югом. Северные страны – это не только предложение, но в значительной степени и спрос. Но в поисках решений мы должны

действовать крайне осмотрительно, так как, по моему мнению, в борьбе с коррупцией фактически можно перейти границу между Севером и Югом, или, если угодно, раздел между Востоком и Западом, поскольку он еще существует. Здесь скрыты огромные резервы, но на этом мне придется закончить.

5.В Хорхе Брага де Маседо

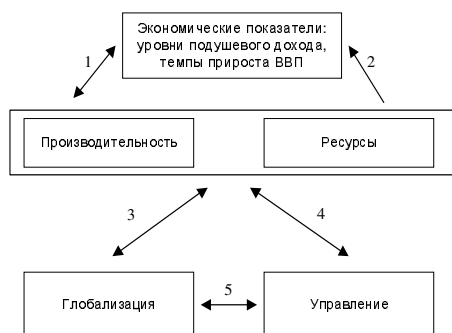
Доклад мне очень понравился, и я хотел бы высказать свои замечания, в том числе критические, по семи пунктам. Разрешите мне начать с поздравления профессоров А. и Б. Каминских за то, что им удалось столь прекрасно справиться с работой, находясь так далеко друг от друга.

Прежде всего мне хотелось бы высказаться по методологии, так как в Центре ОЭСР по проблемам развития мы работаем как раз над этой проблемой. Если вы посмотрите на диаграмму 5.В.1, вы увидите в верхнем блоке, что эффективность экономики определяется ресурсами (будь то природными или культурными) и что между производительностью и эффективностью существует взаимосвязь (это – "рабочая лошадка" экономики). Снизу этот блок также связан с глобализацией (открытость торговли и движение капитала) и управлением. Эти связи, в конечном счете, ведут к переменам в ресурсах: с улучшением институциональных рамок изменяются институты. Именно поэтому программа работы Центра по проблемам развития (с ней можно ознакомиться в Интернете по адресу: www.oecd.org/dev) связана с глобализацией и управлением или, как мы говорим G&G, имея в виду не торговую марку производителя итальянской обуви, а структуру связей, которая дает возможность выявить, какие страны будут развиваться опережающими темпами (пятая стрелка на диаграмме 5.В.1). Взаимосвязь G&G нельзя анализировать без применения междисциплинарного подхода, поэтому меня очень обрадовало то, что в докладе прямо или косвенно упоминалось о междисциплинарных подходах.

Мое второе замечание касается того, что говорят авторы доклада о гетерогенности их выборки. Авторы утверждают, что дела в "Люксембургской группе стран" идут лучше, чем в "Хельсинкской группе", которая, в свою очередь, находится в лучшем положении по сравнению со странами бывшего Советского Союза, и делают вывод о том, что это, возможно, просто связано с соответствующей величиной дохода на душу населения. Но нам следует с большой осторожностью подходить к отнесению стран к тому или иному квадранту именно потому, что важно учитывать возможность перехода страны из одного квадранта в другой. Именно в этом заключается смысл слов "переход" и "развитие". Сейчас движение, его вектор могут играть даже более значимую роль, чем ресурсы, и поэтому большое значение имеет также степень доверия, с которой воспринимается путь развития страны в будущем. Это, разумеется, является обратной стороной сказанного об Азербайджане, что

ДИАГРАММА 5.В.1

Взаимосвязь G&G с показателями национальной экономики



Источник: F. Bonaglia, J. Braga de Macedo and M. Bussolo, *How Globalization Improves Governance*. CEPR Discussion Paper, No. 2992 (London), October 2001.

отражает положение многих других стран, особенно обладающих богатыми природными ресурсами.

Не говоря уже о том, что природными ресурсами отнюдь нелегко управлять, они вызывают огромный соблазн немедленного получения дохода и тем самым создают опасность коррупции. Если это предположение верно, что дает нам эконометрический анализ? И вот здесь я хочу призвать вас отказаться от использования диаграмм, подобных тем, которые приводят А. и Б. Каминские. Давайте не будем пользоваться ими, поскольку они предполагают наличие причинно-следственной взаимосвязи, которая в данном случае отсутствует. Когда я предполагаю наличие взаимосвязи между двумя переменными, как обстоит дело в данном случае, я строю гистограмму, из которой совершенно очевидно не следует, какая величина является независимой, а какая зависимой²¹⁶. Стоит ввести регрессию – и возникает путаница. Это мое первое замечание. Советую вам отказаться от вышеуказанной диаграммы, а вместо нее, если вы хотите использовать количественный анализ, попытаться измерить то, что можно назвать независимым воздействием на коррупцию открытости и величины дохода на душу населения, то есть зависимую переменную. Поскольку здесь налицо взаимосвязь, то необходимо использовать некоторые показатели (как, например, естественная открытость у проф. Взя) или детерминанты дохода, не подверженные влиянию коррупции. Использование таких показателей – независимых детерминант дохода и открытости – позволит выявить масштабы коррупции. Это приведет вас к поразительному выводу о том, что глобализация фактически приводит к повышению эффективности управления, то есть, по

сути дела, снижает коррупцию²¹⁷. Этот вывод полностью созвучен тому, о чем говорилось в вашем докладе, но ваша диаграмма, по-моему, вводит в заблуждение не потому, что она построена на неверных данных – и вы об этом говорили – а потому, что, на мой взгляд, путаницу вносит имплицитный статистический анализ. Это мое третье замечание.

Теперь перехожу непосредственно к основному тезису вашего исследования, связанному с политическим анализом, который я считаю чрезвычайно интересным. В экономической литературе и даже в работе некоторых международных организаций прослеживается мысль о том, что реформы можно начать только после того, как произошел кризис. Ваши высказывания близки к этому утверждению. Конечно, если исходить из опыта вашей родной Польши, которая являет собой великолепный пример успешной радикальной перестройки, мы можем сказать, что это не так. Что ж, может быть, так оно и есть! Постепенность в осуществлении реформ имеет определенные преимущества перед радикальностью, которые просто связаны с вероятностью разворота процесса реформ на 180°. Если вслед за кардинальными переменами следует откат, вы оказываетесь в тупике. Конечно, эта проблема возникнет и в том случае, если постепенность тоже будет иметь попятный ход, но мне кажется, что в этом случае следует проводить различие между макроэкономической стабильностью и более сложной задачей реформирования, куда входят система управления, политические институты, НПО и т. д. Собственно, что касается финансовой стабильности или того, что я назвал бы финансовой свободой (соответствующий пример я приведу чуть ниже), здесь может потребоваться шоковая терапия.

Я обратил внимание на ваши соображения об электократиях. Мне кажется, так греки называли деспотический строй. Были демократические режимы и были также деспотические системы, которые были просто выборными системами, так что это наглядно свидетельствует о том, что приведенное вами понятие явно имеет классические корни. Я отметил также вашу цитату из Хуана Линца о демократическом парламентаризме; этот раздел доклада показался мне наиболее оригинальным²¹⁸. Позвольте мне кратко остановиться на примере моей страны, Португалии, в которой смена режима происходила постепенно. Не многим известно, что до 1989 года приватизация в Португалии была запрещена. В период, когда в Венгрии и Польше впервые состоялись свободные выборы, в Португалии все еще существовал конституционный запрет на приватизацию, и изменить

²¹⁶ J. Braga de Macedo, "Globalization and institutional change: a development perspective", April 2001, forthcoming contribution in the proceedings of the Pontifical Academy of Social Sciences.

²¹⁷ Ibid., and F. Bonaglia, J. Braga de Macedo and M. Bussolo, *How Globalization Improves Governance*, CEPR Discussion Paper, No. 2992 (London), October 2001.

²¹⁸ См. J. Linz's views on post-revolutionary Portugal in J. Braga de Macedo and S. Serfaty (eds), *Portugal since the Revolution: Economic and Political Perspective* (Boulder, CO, Westview Press, 1981).

это положение можно было только большинством в две трети голосов. Необходимая поправка была принята в 1989 году, и с этого момента началось изменение режима, окончательно закрепленное присоединением весной 1992 года к МВК²¹⁹.

Но что же происходит сегодня, 10 лет спустя? Очень многие реформы, которые намечалось осуществить после введения евро, не состоялись, и в стране по-прежнему действуют та же государственная администрация, те же медлительные суды, те же скверные больницы и т. д. У нас это называется "блокировкой евро". Иными словами, вы начинаете осуществлять реформу, а она пробуксовывает, потому что не сопровождается структурной перестройкой. Я бы посоветовал уделять больше внимания необходимости поддержки процесса реформирования структурными реформами и беру на себя смелость утверждать, что без этого будет трудно обосновать необходимость осуществления радикальных перестроечных мер.

Пятое замечание. Опираясь на литературу, посвященную проблеме обогащения за счет государства, вы утверждаете, что залогом успешного осуществления реформ является линия поведения государственных и частных субъектов, поскольку существуют группировки, оказывающие сопротивление любому нововведению, если таковое угрожает их интересам. В обществе найдется очень немного людей, обладающих развитым чувством общественных интересов. Как это не парадоксально, сознание общественного блага бывает иногда больше развито не у правительства, а у частных предпринимателей по той простой причине, что они дальше смотрят в будущее.

Вот почему для борьбы с коррупцией необходимо сформировать коалицию, частью которой должен стать частный бизнес. Хорошим примером в этом отношении служит Всемирная комиссия по плотинам. В ее состав входят представители правительства, НПО и частных компаний. По моему мнению, очень важно учитывать, что коррупция – это зло для бизнеса, а бизнес – это зло для коррупции. Иными словами, частные компании, правительства и НПО выступают в этой борьбе союзниками.

Позвольте мне теперь вернуться к упомянутому мною ранее вопросу о природных ресурсах. Аарон Торнелл и Филлип Лэйн опубликовали статьи об эффекте ненасытности, в которых ход рассуждений авторов практически совпадает с вашим. Они провели как теоретические, так и эмпирические исследования, результаты которых показывают, что в странах, открывающих нефтяные месторождения или поднимающих цены на основной продукт экспорта, или получающих больше помощи или структурных средств, отмечается падение темпов роста – именно то, о чем вы говорили. Не хочу углубляться в обсуждение

этого вопроса, но думаю, что этот эффект ненасытности играет важнейшую роль.

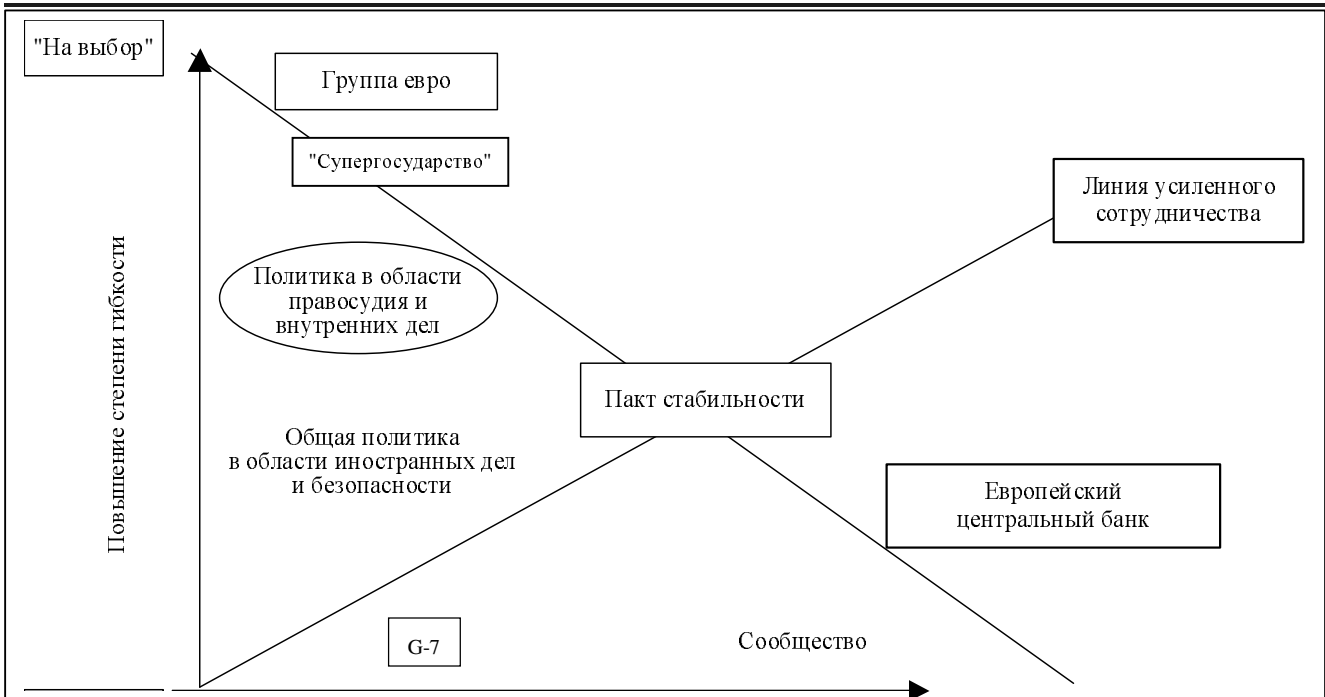
Именно поэтому я считаю чрезвычайно важными полученные мною эмпирические результаты, свидетельствующие о том, что глобализация уже сама по себе повышает эффективность управления, ибо вам не нужно ждать, чтобы доходы населения в вашей стране поднялись до уровня стран с действенной системой управления. Вы просто быстрее обеспечиваете открытость экономики – как раз это вы и имели в виду, приводя пример о необходимости установления единых тарифов, который показался мне весьма убедительным. Получается (как рассказывал Дэвид Доллар по время своего посещения Лиссабонского университета "Нова" несколько лет тому назад), что когда министр обращается во Всемирный банк и говорит: "Меня беспокоит коррупция, что мне делать?", ему отвечают: "Просто либерализуйте торговлю". Именно к этому сводится результат, который я получил. Хотелось бы еще отметить ваш чрезвычайно интересный пример "универсального магазина" для системы государственных закупок: такая система электронной торговли прекрасно работает в Чили, и на веб-сайте Центра по проблемам развития можно ознакомиться и с другими примерами, о которых уже упоминалось.

Разрешите мне очень кратко остановиться на двух последних моментах. Я хотел бы привести пример Аргентины. Это пример того, что я называю переходом от "Эмнести интернэшнл" к "Транспаренси интернэшнл", иными словами, осуществление важных для народа мер в русле реформ, но через финансовую свободу. В Аргентине этот процесс занял три десятилетия. В 1983 году в стране была установлена демократия и интересы гражданского общества были устремлены в направлении борьбы за права человека; проблема коррупции в то время никого не волновала. Почему? Коррупции тогда не существовало, потому что в стране свирепствовала гиперинфляция. В 1991 году Ковальо ввел конвертируемость национальной валюты. Финансовая свобода стала отнюдь не только реформой для горстки богачей – она дала людям возможность вплотную заняться решением проблемы коррупции. И действительно, недавно в Аргентине был принят в высшей степени амбициозный закон, лишаящий правопедсудности лиц, занимающих выборные должности, что, по сути дела, было абсолютно созвучно предложениям "Транспаренси интернэшнл" и других организаций. Таким образом, мы имеем здесь дело с примером последовательного осуществления и закрепления реформ в ходе каждого десятилетия. Как я уже говорил, для достижения макроэкономической стабильности в Аргентине применили шоковую терапию. Так что, повторяю: давайте не будем

²¹⁹ Подробное описание этого режима дается в работе F. Bonaglia et al., op. cit.

ДИАГРАММА 5.В.2

Европейская институциональная структура



смешивать понятие макроэкономической стабильности и структурных реформ²²⁰.

Последнее, о чем я хочу сказать, это соревнование среди равных, которое я считаю важным по двум причинам. Первая причина заключается в том, что для многих стран такое соревнование непривычно. Оно привычно, скажем, для Бельгии, оно привычно для Нидерландов, Италии и стран – основателей Европейского сообщества, оно может быть привычным для других

крупных европейских стран; я имею в виду, конечно, соревнование стран между собой. В то же время для многих стран такое соревнование – дело необычное. Даже среди стран переходного периода соревнование среди равных часто превращается в, так сказать, "конкурс красоты". Кому первому из тех, кто рвется вступить в Европейский союз, удастся выделиться? Это уже не соревнование среди равных, а нечто совсем обратное. ОЭСР – это организация, основанная на принципе соревнования среди равных, и понять этот принцип очень важно, гораздо важнее, чем высказывать озабоченность по поводу подходов "сверху вниз". Если только вы не считаете, что принцип соревнования среди равных применим исключительно к ОЭСР, которая является межправительственной организацией, а не к Европе, которая является гораздо более масштабным образованием. Посмотрите на диаграмму 5.В.2. По сути дела, она отражает попытку взвешенного подхода к

европейской интеграции, отсюда эта идея перехода к федеральной структуре (горизонтальная ось) с более высокой степенью гибкости (вертикальная ось). Если совместить эти две оси, то видно, что по своей глубинной сути Европа представляет собой группу стран, научившихся сотрудничать друг с другом. Если встать на эту точку зрения, то все страны смогут найти свой путь развития гораздо быстрее, чем если бы им пришлось встраиваться в уже сложившуюся структуру. Сейчас перед нами открыта "линия усиленного сотрудничества", и Венгрия, Польша и другие страны имеют шансы встать на этот путь, как это сделала Португалия. Кому бы могло придти в голову 10 лет тому назад, что Португалия войдет в зону евро, а также присоединится к Шенгенскому соглашению – двум наиболее динамичным элементам Европейского союза? Пожалуй, очень немногим. И тем не менее это произошло.

²²⁰ Эта тема развивается в предисловии к работе J. Braga de Macedo, D. Cohen and H. Reisen (eds.), *Don't Fix, Don't Float*, *ОБСЕ* (Paris), Centre Studies (Paris), August 2001.