

Leslie Holmes

CORRUPTION

A Very Short Introduction

Лесли Холмс

КОРРУПЦИЯ

ОЧЕНЬ КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ

Перевод с английского И. М. Агеевой, А. А. Бялко, М. И. Левина
Под научной редакцией М. И. Левина



| Издательский дом ДЕЛО |
Москва | 2022

УДК 343.3

ББК 67.4

X 71

Холмс, Лесли

- X 71 Коррупция : очень краткое введение / Лесли Холмс; перевод с английского И. М. Агеевой, А. А. Бялко, М. И. Левина; под научной редакцией М. И. Левина. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. — 192 с. — (Очень краткое введение). — ISBN 978-5-85006-301-6.

Коррупция — одна из важнейших проблем, связанная с экономическим неравенством, безработицей, преступностью, загрязнением окружающей среды и изменением климата, торговлей людьми и терроризмом. В книге она рассматривается как системное явление, исследуются ее экономические и политические причины и последствия, а также психологические и социальные проблемы, которые порождаются коррупцией. Обсуждаются способы измерения коррупции, коррелированность индикаторов коррупции с показателями экономического, социального и политического развития стран. Анализируются методы борьбы с коррупцией, причины их успехов и неудач.

Рекомендуется для студентов всех курсов, а также для широкого круга читателей.

УДК 343.3

ББК 67.4

ISBN 978-5-85006-301-6

© Leslie Holmes 2015

“Corruption: A Very Short Introduction” by Leslie Holmes was originally published in English in 2015. This translation is published by arrangement with Oxford University Press. Delo Publishers of RANEPa is solely responsible for this translation from the original work and Oxford University Press shall have no liability for any errors, omissions or inaccuracies or ambiguities in such translation or for any losses caused by reliance thereon.

Книга Лесли Холмса «Коррупция: очень краткое введение» впервые была опубликована на английском языке в 2015 г. Настоящий перевод публикуется по соглашению с Oxford University Press. Издательский дом «Дело» РАНХиГС несет исключительную ответственность за настоящий перевод оригинальной работы, и Oxford University Press не несет никакой ответственности за какие бы то ни было ошибки, пропуски, неточности или двусмысленности в переводе или любой связанный с этим ущерб.

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2021, 2022

Содержание

Предисловие научного редактора · 7

Предисловие · 10

Перечень сокращений · 13

Глава 1. Что такое коррупция? · 15

Споры об определении коррупции · 16; Причины существования различных концепций коррупции · 19; Классификация коррупции · 24; Схожие понятия · 30; Подкуп и коррупция · 30; Взятки и подарки · 31; Коррупция как преступление в частном секторе и государственных учреждениях · 33; Организованная преступность · 34; Альтернативные определения · 35

Глава 2. Почему коррупция является проблемой? · 37

Общество · 37; Окружающая среда · 44; Экономика · 44; Политическая и правовая системы · 50; Безопасность · 54; Международный аспект · 56

Глава 3. Можно ли измерить коррупцию? · 61

Официальная статистика · 63; Оценка восприятия коррупции и отношения к ней · 64; Опросы и личный опыт · 68; Прослеживание · 74; Другие методы · 76

Глава 4. Психологические, социальные и культурные объяснения · 87

Социально-психологические факторы · 88; Роль культуры · 94; Формирование отношения общества к коррупции · 102

Глава 5. Роль общественной системы · 105

Экономические факторы · 105;
Политические факторы · 116

Глава 6. Что может сделать государство? · 129

Методы кнута · 129; Методы пряника · 136;
Административные и технические меры · 139;
Прочие меры · 142

Глава 7. Что еще можно сделать? · 153

Международные организации · 153; Банки и транснациональные корпорации · 159;
Гражданское общество в стране и за рубежом · 162;
Критика антикоррупции · 168; Какие методы эффективны · 170

Рекомендуемая литература · 177

Указатель · 187

От научного редактора

Перед вами лежит очень маленькая книжечка, посвященная очень большой (к сожалению!) проблеме — коррупции. Автор рассматривает коррупцию с различных точек зрения, и этот объемный взгляд позволяет читателю увидеть те взаимосвязи между разными ее аспектами, которые обычно ускользают при анализе коррупции узкими специалистами. Коррупция предстает в этой книге как явление, присущее различным историческим эпохам, организациям, странам и культурам, она меняет свои формы и обличья, и подходы к ее исследованию могут сильно различаться.

Обсуждению проблем коррупции предшествует исследование того, что обычно понимают под коррупцией, анализ сходства и различий в определении этого явления и выявление различных типов и видов коррупции — от взяточничества и блата до подкупа и шантажа. При этом, несмотря на то что виды коррупции могут быть различными, она представлена в этой книге как некая «системная болезнь», разрушающая общественные структуры. Именно такой системный подход помогает читателю понять, почему коррупция, как правило, очень опасна для общества, но иногда, как считают некоторые исследователи (о чем также говорится в книге), даже может быть полезной. Наличие коррупции и ее рост является симптомом неблагополучия общества.

В книге детально обсуждаются способы измерения коррупции с помощью различных социологических и не социологических методов, взаимосвязь между числовыми индикаторами коррупции и экономическими, социологическими и политическими характеристиками отдельных социальных групп, стран и регионов. Такой анализ помогает понять взаимосвязь между коррупцией, имущественным неравенством, бедностью и состоянием здравоохранения и образования в той или иной стране. Детально обсуждается проблема борьбы с коррупцией, эффективности тех или иных методов, связи между борьбой с коррупцией и отношением к ней простых граждан, региональных и национальных правительств. И хотя, как говорит автор, бороться с коррупцией нелегко, ситуация отнюдь не безнадежна. Об этом свидетельствует как опыт многих стран, так и тот факт, что в мире достаточно много стран, почти свободных от коррупции.

В этой книге, однако, не затронут еще один подход к исследованию коррупции, а именно использование математических моделей. Использование математических моделей для исследования коррупции началось в 70-х годах XX века; пионерскими стали в этой области труды экономиста Сьюзан Роуз-Аккерман (одна из ее важнейших работ — «Коррупция и государство» / пер. с англ. М.: Логос, 2010). Сьюзан Роуз-Аккерман, следуя концепции одного из крупнейших экономистов нашего времени Гэри Беккера, изложенной в его работе «Преступление и наказание: экономический подход» (1968; рус. пер. 2000), рассматривает коррупционный акт, при принятии решения о котором рациональные экономические агенты сопоставляют выгоду и издержки от совершения преступления. Выгода в данном случае может явиться следствием нарушения действующих правил или нарушения закона (именно это называется коррупционным актом), но за выгодой могут последовать и издержки. К ним относятся материальные штрафы, тюремное наказание и т. п. Наряду с такими жесткими видами наказаний могут иметь место и иные издержки, например муки совести. Используя подобную концепцию, С. Роуз-Аккерман и ее последователи разработали

многочисленные модели рынков коррупционных услуг, как конкурентных, так и монополистических, а также игр с полной и неполной информацией, детерминированных и различных видов математических моделей, включая динамические, стохастические и пр. В рамках этих моделей можно проследить не только процесс возникновения коррупции, но и ее развитие, образование коррупционных цепей и многое другое. С помощью подобных моделей изучается влияние коррупции на экономические и политические системы, их динамику, и анализируются методы борьбы с коррупцией, для чего, в частности, используется аппарат теории оптимального управления. В настоящее время можно найти тысячи работ по проблемам коррупции, в которых содержатся математические модели. Одним из интереснейших результатов в этой области является доказательство того, что в одной и той же системе при одних и тех же условиях могут существовать различные состояния равновесия, которые различаются между собой тем, насколько они устойчивы, эффективны, легко ли поддаются «освобождению» от коррупции и многим другим.

Читателям, которым интересны темы, затронутые Л. Холмсом, можно рекомендовать еще раз перечитать следующие книги: Н. В. Гоголь «Ревизор», А. Дюма «Граф Монте-Кристо», Л. Фейхтвангер «Лисы в винограднике».

Что касается методов исследования коррупции, то читатель может найти их, в частности, в книге «Антикоррупционная политика: учебник для вузов»¹.

Книгу «Коррупция: очень краткое введение» можно рекомендовать школьникам и студентам, экономистам и политологам, психологам и социологам, государственным служащим и политическим деятелям, бизнесменам, юристам и журналистам — всем, кого интересует, «что такое коррупция и как с ней бороться».

М. И. Левин

¹ Антикоррупционная политика: учебник для вузов / Г. А. Сатаров и др.; под ред. Г. А. Сатарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020.

Предисловие

В наше время, открыв любую газету в любой день в любой стране, вы обнаружите сообщения о коррупционных скандалах. По результатам опросов ВВС, проведенных в 2010 и 2011 годах, в которых участвовало более 24 000 человек из двадцати шести (в 2010 году) и двадцати трех (в 2011 году) стран, коррупция оказалась самой обсуждаемой темой. Во всем мире она обсуждается чаще, чем нищета, безработица, рост цен на еду и энергию, изменения климата и терроризм. Во время этих опросов большинство стран все еще переживало последствия глобального финансового кризиса (ГФК) 2008 года. Их результаты свидетельствуют об огромной роли коррупции в современном мире. Действительно, более поздний опрос (2013 года) почти 70 000 человек в шестидесяти девяти странах, проведенный WIN/Институтом Гэллапа, подтвердил, что коррупция является общемировой проблемой номер один.

Во всех странах мира, будь то развивающиеся страны, развитые страны или страны с переходной экономикой, граждане начинают осознавать серьезность негативного влияния коррупции на все стороны жизни

общества и требуют от властей принять меры. Если правительства не реагируют на эти требования, они рискуют утратить доверие граждан. Так, народное возмущение коррупцией на всех уровнях власти, вплоть до самых высоких, стало решающим фактором в падении правительства в начале 2014 года на Украине. Можно также вспомнить народные волнения в Таиланде 2013–2014 годов, в которых погибло много людей, что привело к отставке правительства. Подобные примеры можно приводить бесконечно.

Тем не менее лишь относительно недавно, в середине 1990-х годов, международное сообщество осознало, какими разрушительными и потенциально опасными являются последствия коррупции. Именно важность данной темы и побудила меня написать это краткое введение.

Изучение коррупции трудно втиснуть в рамки какой-нибудь одной научной дисциплины. Наш анализ коррупции будет основан на работах антропологов, криминологов, экономистов, историков, юристов, политологов и социологов. Более того, тема этой работы настолько широко обсуждается в наши дни и затрагивает столь многих, что было бы серьезной ошибкой представлять здесь только мнения ученых. Поэтому мы будем учитывать практический опыт многих национальных, международных организаций, в том числе неправительственных.

Поскольку я занимаюсь изучением коррупции более трех десятилетий, мне едва ли удастся поблагодарить лично всех и каждого из тех, кто помог мне приблизиться к пониманию этого сложного явления. Я хочу особо подчеркнуть роль сотен моих студентов из Мельбурна, Варшавы и Болоньи. В течение многих лет они задавали мне непростые вопросы, и делились со мной собственным опытом и знаниями о коррупции. Я также

благодарен четырем анонимным рецензентам данного проекта — без них в этой книге было бы гораздо больше ошибок и недочетов, за которые несу ответственность исключительно я сам. Благодарю Исследовательский совет Австралии за значительную финансовую поддержку, которую он мне оказывал в течение тридцати с лишним лет, — это позволило мне исследовать различные аспекты коррупции. Также я благодарен вам, Андреа Киган, Эмма Ма и Дженни Ньюджи из издательства Oxford University Press за помощь, оказанную мне в доведении этого проекта до конца. И конечно, я хочу поблагодарить Ребекку, мою жену, за ее постоянную любовь и участие, терпение и помощь, хотя слишком много внимания уделял работе и слишком много времени проводил в командировках. Я очень ценю ее поддержку.

Л. Х.

Август 2014

Перечень сокращений

(в порядке упоминания в тексте)

ГФК — глобальный финансовый кризис
КОНПК — Конвенция Объединенных Наций против коррупции (UNCAC)
НПО — неправительственная организация
АКО — антикоррупционная организация
ИВК — Индекс восприятия коррупции
Трансперенси интернешнл — Transparency International (TI)
ЦВЕ — Центральная и Восточная Европа
МВФ — Международный валютный фонд
УНП ООН — Управление ООН по наркотикам и преступности
ПИИ — прямые иностранные инвестиции
ЕС — Европейский союз
США — Соединенные Штаты Америки
НКБК — Независимая комиссия по борьбе с коррупцией
БМК — барометр мировой коррупции
МОЖП — Международный обзор жертв преступлений
МОКБ — Международный обзор криминального бизнеса
ООР — отслеживание общественных расходов
КООУ — количественное отслеживание оказания услуг
ИГК — Индекс глобальной конкурентоспособности

ОГК — Отчет о глобальной конкурентоспособности
ВНП — валовой национальный продукт
ИЭД — Индекс экономической демократии
ИВЗ — Индекс верховенства закона
ИВД — Индекс взятокдателей
РНГ — рейтинг недееспособности государств
АКО — антикоррупционные организации
ОЭСР — Организация экономического сотрудничества
и развития
FCPA — Foreign Corrupt Practices Act
ФАТФ (FATF) — Группа разработки финансовых мер
борьбы с отмыванием денег
FSI — Международный индекс секретности
МО — международные организации
ОАС — Организация американских государств
СЕ — Совет Европы
ГРЕКО (GRECO) — Группа государств по борьбе с кор-
рупцией
ГЭИК (IGEC) — Группа экспертов Интерпола по коррупции
ВТО (WTO) — Всемирная торговая организация
МФИ (IMF) — Международный финансовый институт
WJP (World Justice Project) — Всемирный проект право-
судия

Глава 1

Что такое коррупция?

Коррупция возникла на заре человеческой истории и сразу стала проблемой. Коррупция и моральное разложение считаются основными причинами, объясняющими падение Римской империи; Реформация началась не в последнюю очередь именно как реакция на различные формы проявления коррупции, включая злоупотребления продажей индульгенций католической церковью.

В традиционном смысле коррупция воспринимается как моральная испорченность, «нечистота». Само слово происходит от латинского слова *corruptio*, имеющего значения «подкуп, порча, растление, продажность, разложение» (в зависимости от контекста). Но понимание коррупции менялось от эпохи к эпохе, и в разных культурах оно тоже могло быть различным. В широком смысле данный термин использовался для описания любых отклонений от нормы, которые считались неприемлемыми. С прошлых времен и до наших дней в таких странах, как Иран, это было связано с отклонением от религиозных норм. В современном англоязычном мире такое употребление термина «коррупция» достаточно редко, он используется в первую

очередь для характеристики неподобающего поведения какого-либо официального лица. В нашей книге внимание сосредоточено именно на таком понимании этого явления. Но что такое неподобающее поведение, как и официальное определение коррупции, является предметом дискуссий. Обсуждению того, что понимается под коррупцией в наши дни, посвящена данная глава.

СПОРЫ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ КОРРУПЦИИ

Важнейшей проблемой в борьбе с коррупцией является то, что аналитики не могут прийти к согласию, как ее определить. На одном конце спектра мнений стоит представление, что коррупция, как и красота, — в глазах смотрящего. На другом конце спектра — формальный юридический подход, согласно которому любое отступление от правил считается коррупцией исключительно в том случае, если она признается такой в соответствии с законом.

Это отсутствие ясности в определениях можно продемонстрировать на двух важных примерах. Во-первых, в Конвенции Объединенных Наций против коррупции (КОНПК), которую ООН определяет как «единственный юридически обязательный универсальный антикоррупционный документ», дефиниция коррупции отсутствует. Это стало результатом того, что создатели КОНПК не могли прийти к единому определению самого явления.

Во-вторых, ведущая международная антикоррупционная неправительственная организация Transparency International (TI) на протяжении многих лет использовала два различных определения коррупции, хотя теперь она старается об этом не упоминать. В наиболее известном ее проекте, ежегодном Индексе восприятия

коррупции (ИБК), до 2012 года использовалось определение, которое и сейчас употребляется наиболее часто: «Ненадлежащее использование служебного положения (public office) для получения частной выгоды». Это определение похоже (или даже идентично) тем, которые используют другие организации, такие, например, как Всемирный банк. Но в других документах ТІ определяет коррупцию как «злоупотребление вверенной властью в личных целях».

Принципиальное различие между двумя этими определениями заключается в том, что первое предполагает обязательное участие в коррупции государственного служащего (чиновника), в то время как второе, которое предпочитает, в частности, Интерпол, гораздо шире и позволяет привлекать к ответственности за неподобающее поведение, например, высших руководителей частных корпораций и разоблачать коррупцию в частном секторе (Б2Б или бизнес для бизнеса, см. рис. 1).

В 2012 году ТІ перестала использовать такое определение коррупции для своего ИБК (хотя в ИБК 2013 года буквально говорится, что он «измеряет уровень восприятия коррупции в государственном секторе»), что является отражением общей неясности в этом вопросе.

К сожалению, даже первое, более узкое определение ТІ можно интерпретировать по-разному. Ограничивается ли «злоупотребление вверенной властью» исключительно экономическими нарушениями, иногда называемыми современной коррупцией, такими как получение взяток или растрата? Или же оно включает то, что иногда называется социальными нарушениями или традиционной коррупцией, то есть назначениями на ключевые государственные посты родственников (непотизм), друзей или коллег (кронизм), даже если последние не являются достаточно квалифицированными для этой должности? Могут ли члены политических



Рис. 1. В2В: некоторые предпочитают широкое определение коррупции

партий, особенно тех, которые не представлены в органах законодательной власти, занимать государственные посты, а если нет, могут ли они быть обвиненными в коррупции в узком смысле?

Проблема с термином «государственная должность» стала более ощутимой в последние десятилетия в ходе распространения по планете неолиберализма. Неолиберализм — идеология, выступающая за снижение роли государства и повышение роли свободных рынков. Одна из ключевых ее черт состоит в размытии понятий «государственный» и «частный». Многие правительства отдают на аутсорсинг выполнение задач, которые они ранее решали сами. Но в общественном сознании эти задачи

продолжают считаться обязанностью государства. Например, тюрьмы раньше находились исключительно в государственном ведомстве, но в наши дни заметно возросло количество тюрем, управляемых частными компаниями, состоящими на государственном контракте. Если тюремный надзиратель, нанятый частной компанией, берет взятки или проносит в тюрьму наркотики для заключенных, подпадает ли он под узкое определение коррупции? Занимает ли он частную или государственную должность? По нашему мнению, если гражданин занимает должность, относящуюся к сфере ответственности государства, и злоупотребляет ею в целях извлечения личной выгоды или выгоды какой-то группы, то он коррумпирован, то есть имеет место коррупция.

Термин «личная выгода» тоже далеко не однозначен. Принято считать, что если государственный чиновник берет взятки для личного обогащения, то он коррумпирован. Но что делать с партийными функционерами, которые принимают сомнительные пожертвования для своей партии, не получая от этого никакой непосредственно личной выгоды? Это гораздо более сложный пример, и тут возможны различные толкования.

Теперь должно быть понятно, что часто существуют серьезные основания для различий как в общем понимании коррупции, так и при определении того, присутствует ли коррупция в конкретном действии или бездействии. Рассмотрим причины этих различий.

ПРИЧИНЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ КОНЦЕПЦИЙ КОРРУПЦИИ

Одной из причин различных интерпретаций коррупции является культура. Здесь мы определяем культуру как совокупность основных верований, установок и стандартов поведения в данном обществе, которые

могут быть обусловлены господствующей в нем религией, а также тем, было ли оно колонизировано или, напротив, обладало властью метрополии. Иными словами, культура подвержена значительному влиянию истории и традиций.

Примером культурного истолкования различий в подходах к коррупции может служить тот факт, что коррупция, которую выше мы назвали экономической или современной, также именуется коррупцией «западной», тогда как социальная или традиционная коррупция называется «азиатской». Так же как и с многими другими понятиями общественных наук, с этими двумя существуют проблемы, которые требуют дополнительного обсуждения. Например, бытует утверждение, что патронаж и клиентелизм типичны для азиатских обществ, где они не рассматриваются как формы коррупции. В этом утверждении содержатся как минимум две проблемы.

Во-первых, взгляды на то, являются ли патронаж и клиентелизм коррупцией, в различных странах Азии различны. Они неодинаковы, скажем, в Сингапуре и в Камбодже. Оценки этого явления на Западе также различаются. Тогда как, например, эксперты из англоговорящих стран и Скандинавии признают, что клиентелизм является формой коррупции, большинство итальянских экспертов не согласятся с этим. Даже опросы, проведенные в различных странах для изучения преобладающих взглядов на то, что является коррупцией, часто дают неоднозначные результаты.

В конце 1990-х — начале 2000-х годов Всемирный банк проводил «диагностические опросы» в различных странах. Они включали в себя воображаемые ситуации, и респондентов спрашивали, является ли та или иная ситуация, по их мнению, примером коррупции. Зачастую мнения респондентов сильно расходились. В ре-

зультате опросов было опровергнуто предположение, что все русские или британцы имеют схожие представления о коррупции. Более того, если представитель правительственных кругов страны X заявляет: «Это не коррупция, а часть нашей культурной традиции», — это не значит, что с ним согласится большинство граждан этой страны. Таким образом, опросы показали, что в отличие от правительства многие простые граждане расценивают предложенное для оценки действие как коррупцию и не желают смотреть на нее сквозь пальцы. Но при этом они не могут ничего поделать с элитами своих стран, которые называют такое действие культурной особенностью, оправдывая тем самым свое собственное сомнительное поведение. Второй, еще более убедительный контраргумент состоит в том, что на Западе имеется достаточное количество традиционной коррупции, а в Азии хватает современной.

Теперь мы рассмотрим пример того, что часто воспринимается как культурная особенность четырех стран в отношении личных связей. Возьмем четыре понятия: русское — блат, китайское — гуанси, изначально американское (но быстро глобализирующееся) — нетворкинг и британское (в основном английское) — старый школьный галстук.

Русский термин «блат» несколько изменил свое значение в последнее время, но в советские времена он означал неформальное соглашение между людьми, взаимодействующими друг с другом при натуральном (неденежном) обмене товарами или услугами, — в этом смысле он близок к концепции бартера. Это был один из механизмов выживания в системе, где существовал огромный дефицит услуг и товаров потребления как длительного, так и кратковременного пользования. Условно говоря, колхозник мог договориться с электриком, что будет два года снабжать последнего яйцами

и курятиной, а тот заменит электропроводку на колхозной ферме. Но тогда как бартер является простым обменом между людьми, блат включает в себя наличие личных взаимоотношений (в первую очередь доверия и взаимозависимости) между всеми его участниками.

Китайское явление гуанси также относится к отношениям, которые устанавливаются между отдельными людьми или группами людей, и включают в себя возможные долгосрочные взаимные обязательства — взаимовыгоду. Я могу либо подружиться, либо установить деловой контакт с китайцем, которому я чем-то помог. Тогда он чувствует себя обязанным мне и постарается в будущем отдать этот «долг», возможно даже спустя много лет. Но он никогда не забудет о моей услуге.

Набирающее все большую популярность понятие нетворкинга обозначает выстраивание неформальных отношений, направленных на то, чтобы приносить пользу всем, кто связан этими отношениями. Если я собираюсь установить контакт с человеком, которого я встретил на деловой встрече или научной конференции, с целью извлечения пользы из этого контакта, я буду пытаться воздействовать на этого человека, используя личные, а не только чисто деловые отношения. Таким образом, несмотря на то что среди рассматриваемых здесь типов неформальных взаимоотношений этот тип меньше всего подвергается осуждению, он все же может рассматриваться как форма коррупции, если использовать ее широкое определение.

В то время как многие могут не согласиться с тем, что нетворкинг имеет нечто общее с коррупцией, британская концепция «старого школьного галстука» подвергается осуждению. Люди, которые могут даже не быть знакомыми, помогают друг другу только потому, что являются выпускниками группы элитных школ Англии. Допустим, А, В и С учились в одной из таких

школ. С ищет работу и знаком с В, а тот убеждает А, который никогда прежде не видел С, предложить С работу, даже если С не обладает самой лучшей квалификацией для нее.

Из всех четырех видов неформальных взаимоотношений «старый школьный галстук» является наиболее жестким: если я не посещал в юности элитную школу, у меня нет шансов стать членом определенной привилегированной группы. В этом состоит важное отличие этого вида отношений от трех других, и, таким образом, он лучше всех подпадает под определение коррупции.

Говоря об этих четырех вариантах неформальных связей, важно отметить следующее: хотя все они различны и специфичны для определенной культурной среды, у них есть много общего. Все эти четыре типа отношений включают в себя разделение на допущенных и недопущенных в определенный круг, где допущенные обладают некими привилегиями. Все четыре варианта связей подчас осуждаются обществом, хотя, к примеру, существует гораздо больше британцев, считающих «школьный галстук» порочным, чем китайцев, которые критикуют гуанси, или американцев, осуждающих нетворкинг. Короче говоря, культурные различия существуют, но их важность часто переоценивается.

Конечно, если принять более узкое определение коррупции, ни один из этих видов не попадет под него, кроме случаев, когда в отношения вступает госслужащий. Но если принять широкое определение, то можно было бы рассматривать все виды отношений между людьми, даже дружбу, как порочные. Поэтому в нашей книге преимущество отдается более узкому определению коррупции.

В дополнение к культурным различиям в оценке коррупции возникает и другая проблема — в различных законодательных системах коррупция может

определяться по-разному. Отчасти это можно также объяснить культурными различиями, но существуют и другие причины. Одна из них состоит в том, что законодательство изменяется, в частности, в зависимости от интересов законодателей и различных групп влияния. В более открытых и более демократических странах законодательство может быть результатом компромисса различных групп как внутри, так и вне парламента — конкретное сочетание разнообразных интересов является специфичным для каждого общества. Но такое объяснение плохо применимо к авторитарным системам. Они, как правило, более коррумпированы, нежели демократические, а правящие элиты в них часто предпочитают не иметь четкого определения коррупции и, соответственно, четких антикоррупционных законов. В таких системах они намеренно издают расплывчатые, нечеткие законы. Желая сохранить свою привилегированную позицию, законодатели стремятся не утверждать законы, которые могли бы быть использованы против них.

Наконец, аналитики иногда предпочитают работать с узким определением коррупции из методических соображений. Так, один из ведущих немецких ученых в своей работе определяет коррупцию именно как подкуп, потому что это проще, чем использовать спорные понятия типа социальной коррупции.

КЛАССИФИКАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Прежде чем выработать тот подход к коррупции, которым мы будем пользоваться в данной книге, стоит рассмотреть некоторые способы классификации различных типов коррупции.

В соответствии с идеей о том, что взгляды большинства граждан могут отличаться от взглядов элит, Арнольд

Хейденхаймер, который считается основателем сравнительного изучения коррупции, выделил три ее вида, названные им черной, белой и серой коррупцией. Исходя из того, что элиты и обычные граждане часто воспринимают данный феномен по-разному, Хейденхаймер определил черную коррупцию как деятельность, которую большинство людей, составляющих и элиту, и массы, осуждает и считает, что за нее надо наказывать. Белая коррупция — деятельность, которая, хотя формально и является коррупцией, тем не менее обеими этими группами считается допустимой, и люди не считают, что за нее надо наказывать. Серой коррупцией называется деятельность, относительно которой мнения элиты и простых граждан расходятся, или же существует широкий спектр мнений внутри каждой группы.

Хенденхаймер применяет и другие подходы к характеристике коррупции. Подход к коррупции может быть сконцентрирован на государственных учреждениях, на рынке и на общественном благосостоянии.

Согласно первому подходу, коррупция — это поведение, отличающееся от того, которое формально ожидается от государственных служащих. Такое нарушение регламента объясняется стремлением должностного лица извлечь из своего служебного положения незаконную выгоду.

Согласно второму подходу, коррупция представляет собой бизнес-активность чиновников, рассматривающих свои полномочия как возможность создать рыночное предложение, выручка от которого определяется размером взятки, в свою очередь (как и положено на рынке) связанным со спросом и предложением на рынке товаров и услуг. Соответствующая выручка идет им в карман.

И наконец, третий подход к коррупции основывается на оценке вреда, наносимого обществу в результате

незаконной деятельности государственных чиновников или других официальных лиц, руководствующихся личными интересами.

Согласно еще одному подходу, коррупцию делят на «травоядную» и «хищную». Такой подход был использован в начале 1970-х годов в отчете Комиссии Кнаппа о коррупции в департаменте полиции Нью-Йорка, США. Первый вид коррупции относится к тем чиновникам, которые не откажутся от взятки, если ее им предложат, а второй — к более жесткой форме коррупции, когда коррупционеры именно вымогают взятки. Первая часто называется также реактивной (reactive), или пассивной, коррупцией, а вторая — проактивной (proactive), или просто активной.

Близкий к этому подход делит коррупцию на вымогательство (extortive) и взаимовыгодную (transactive) коррупцию. В первом случае взяточник вымогает взятку (ведет себя как хищник). Во втором случае оба агента (взяточполучатель и взятокодатель) более равноправны: они скорее являются партнерами, заключающими выгодную для обоих сделку.

Во многих официальных антикоррупционных документах коррупцию делят на «травоядную» и «плотоядную», и на первый взгляд может показаться, что «травоядная» — это альтернативный способ представления пассивной коррупции, а «плотоядная» («хищная») — это альтернативный способ представления активной коррупции. Но это не так. При таком подходе речь идет скорее о пассивных и активных коррупционерах. Активным коррупционером является тот, кто дает взятку, а активная коррупция — это предложение взятки. Пассивный коррупционер — тот, кто берет взятку, а получение взятки и есть пассивная коррупция.

Такое использование этих понятий является весьма спорным, так как термины «пассивный» и «активный»

как будто бы подразумевают, что получатель взятки (акцептор), будучи официальным лицом, менее ответствен за правонарушение, нежели тот, кто занимается активной коррупцией — дает взятку (донор). Например, полицейский, намекающий водителю, что за взятку не станет выписывать ему штраф, по этой классификации будет пассивно коррумпированным, а водитель, нарушивший правила — активно коррумпированным. Такая терминология тем не менее может иметь смысл, например, в ситуации, когда фирма оказывает давление путем предложения ему взятки на должностное лицо, но эти термины выглядят неадекватными в случае, когда госслужащий вымогает взятку у частного лица или фирмы. Более того, если мы исходим из того, что госслужащие должны подавать пример как частным лицам, так и деловому сектору, то такая терминология сбивает с толку.

Еще один, пятый, вид классификации коррупции — это разделение ее по уровням — на низкоуровневую, или низовую (мелкую), и высокоуровневую, или верхушечную (крупную). Первая характеризует коррупцию, с которой обычные граждане, возможно, часто сталкиваются в повседневной жизни, например при нарушении правил дорожного движения или при обращении за разрешением на строительство дома. Второй вид коррупции, как следует из названия — это коррупция на высших уровнях власти, например, когда политики принимают законы, выгодные для подкупившей их группы влияния, или когда министр за взятку выдает разрешение на застройку городского участка вопреки рекомендациям экспертов или даже вопреки закону. Понятно, что в этих случаях величина самой взятки, как правило, значительно больше, чем в первом случае.

Выше мы говорили об узком и широком определении коррупции. Используя широкое определение коррупции (включающее должностные преступления

в личных интересах исключительно в рамках частного сектора), большинство коррупционных преступлений будет относиться к верхушечной коррупции, особенно тогда, когда речь идет о крупных взятках.

Начиная с 2000 года Всемирный банк разделил понятие коррупции на «захват бизнеса», или административную (бюрократическую) коррупцию, и «захват государства». Джозель Хеллман и Дэниэл Кауфманн (которые работали в это время во Всемирном банке) рассматривали последнюю как «форму верхушечной коррупции»¹. Они и Герент Джонс (также сотрудник Всемирного банка), именовали «захватом государства» деятельность «компаний, стремящихся навязать официальным лицам и политикам выгодные для них правила игры»² путем частных выплат и подкупа официальных лиц и политиков»³.

В дальнейшем сфера применения термина «захват государства» расширялась, например, к ней отнесли незаконные попытки организованной преступности оказывать влияние на законотворчество. В свою очередь, Хеллман, Джонс и Кауфманн выделили административную коррупцию как «коррупцию с мелкими взятками (*petty corruption*), связанную с исполнением (интерпретацией) законов, правил и предписаний»⁴.

Позднее термин «административная коррупция» был расширен, и к ней отнесли любое противозаконное действие или бездействие, касающееся применения законов и правил.

Как и в случае с понятиями активной и пассивной коррупции, недостатком термина «захват государства»

¹ Курсив авторов. — *Прим. науч. ред.*

² Законы, распоряжения и т. п. — *Прим. науч. ред.*

³ Курсив авторов. — *Прим. науч. ред.*

⁴ Курсив авторов. — *Прим. науч. ред.*

является то, что он может быть истолкован так, что те, кто предлагают взятки, будут считаться более виновными, чем те, кто их берет. Представители Всемирного банка, разработавшие данную концепцию, специально подчеркивали, что такая интерпретация не входила в их намерения, более того, их особенно беспокоят именно государственные чиновники, берущие взятки. Это определение можно упростить, если заменить «захват государства» на «продажу государства», тем самым фокусируя внимание на коррумпированном чиновничестве.

Еще более сложную типологию предложила Расма Карклинс. Рассматривая преимущественно страны переходного типа (посткоммунистические страны), переживающие переход от авторитаризма (в той или иной его форме) либо к демократии, либо к иной форме авторитаризма (это в основном страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)), она разделила коррупционные действия на три основных типа (каждый из которых затем еще подразделяется на подтипы):

- административная коррупция низкого уровня;
- присвоение чиновниками госимущества;
- захват государства коррумпированными сообществами.

Первый и третий типы здесь в основном совпадают с типологией Всемирного банка. Но второй тип является важным добавлением: в последнее время его можно наблюдать во многих посткоммунистических странах. Здесь его часто называют «номенклатурной приватизацией» — процесс, ставший обычным для этих стран в 1990-е годы. Бывшие элиты коммунистической эры — номенклатура — сумели различными путями извлечь для себя выгоду от распродажи бывших государственных предприятий сомнительными с моральной точки

зрения способами (например, в виде откатов от тех, кому государственная собственность досталась по бросовым ценам).

СХОЖИЕ ПОНЯТИЯ

Некоторые социальные, экономические, политические явления похожи на коррупцию или имеют с ней много общего. Поскольку само понятие коррупции далеко не однозначно и ей можно дать как узкое, так и широкое определение, то было бы правильно отделять коррупцию от схожих явлений, которые подчас можно рассматривать как ее разновидности. С учетом этого далее будет предложено несколько основных понятий, которые часто считаются связанными с понятием коррупции⁵.

ПОДКУП И КОРРУПЦИЯ

Сам факт, что мы часто говорим «подкуп и коррупция», свидетельствует о том, что между этими явлениями существует тесная связь. Но из нашего обсуждения определений коррупции следует, что коррупция не обязательно включает в себя прямой подкуп. Она может принимать форму незаконных профессиональных отношений — того или иного рода фаворитизма. Более того, в ряде случаев госслужащие используют свое служебное положение для присвоения государственных средств — это еще одна форма коррупции без подкупа.

С другой стороны, подкуп может наличествовать не только в государственном, но и в частном секторе.

⁵ Конечно, надо различать социальное явление «коррупция» и термин «коррупция» (см. выше). Аналогичная ситуация возникает между явлениями и соответствующими терминами, или определениями, о которых пойдет речь далее. — *Прим. науч. ред.*

И хотя это подходит под определение коррупции в широком смысле, в узком смысле такой подкуп коррупцией не считается.

Взятки и подарки

Один из самых сложных моментов в определении того, считать ли данное действие коррупцией — отличие взятки от подарка. Во многих культурах Азии подарок часто не воспринимается как взятка. Более того, отказ от подарка и отношение к нему как к взятке могут восприниматься как оскорбление. Перед нами пример культурных различий: не только элиты, но и большинство обычных граждан во многих азиатских странах полагают, что вручение подарка является обязательным элементом проявления вежливости или гостеприимства. На Западе же люди, напротив, часто относятся к подаркам с предубеждением.

Здесь, как это часто бывает при попытках определить границы коррупции, нельзя рассматривать все только в черном или белом цвете. На Западе отношение к подаркам выглядит подчас невольным лицемерием. Так, часто менеджеры, негативно относящиеся к азиатскому обычаю дарить подарки или даже критикующие его, считают тем не менее вполне приемлемым вручать своим подчиненным подарки на Рождество или к Новому году, премируя их за успехи в работе.

Хотя на этот вопрос и нет однозначного ответа, в большинстве случаев можно отличить подарки от взяток, если воспользоваться следующими критериями:

1. Намерения дарящего. Дают ли нам этот подарок, ничего не ожидая взамен? Если да, то взятка и вместе с тем возможность коррупции — это не наш случай.

2. Ожидания получателя. Считает ли человек, получающий «подарок», что должен как-то отплатить за него? Если нет, то получение подарка вряд ли можно считать актом коррупции.
3. Время вручения. Если даритель, например, некто, желающий получить разрешение на новое строительство, предлагает «подарок» соответствующему должностному лицу до принятия соответствующего решения по его делу, то это почти всегда является взяткой. Если же подарок предлагается после принятия положительного решения, и ранее не было сделано никаких намеков на подарок, то он скорее всего может расцениваться как награда, а не взятка.
4. Ценность «подарка». Очевидно, что подарить учителю яблоко — это далеко не то же самое, что подарить ему, скажем, «мерседес». Понятно, что различие здесь скорее относительное, чем абсолютное. Что является подарком, а что взяткой, определяется, скорее всего, ценностью «сувенира», и провести черту между ними трудно. Тем не менее многие международные организации и правительства сейчас признают, что яблоко и «мерседес» — это не одно и то же и что раздельная черта все же должна быть проведена. Как и где именно ее надо провести, мы обсудим в главе 6.
5. Что нам говорит закон? Можно воспользоваться формальной стороной вопроса, используя конкретные законы и предписания или служебные инструкции в конкретной стране. Например, в Сингапуре полицейским запрещено получать бесплатные напитки в уличных кафе, а в Австралии, скажем, такого запрета нет. (Этот критерий настолько недвусмысленно указывает, что явля-

ется подарком, а что взяткой, что о нем и говорить не стоит.)

6. Возможное отношение общества к «дарению». Здесь речь идет о том, как большинство людей в той или стране или в том или ином коллективе относится к подаркам, и такой критерий трудно формализовать. Как уже отмечалось, в разных культурах существуют различные взгляды на то, что является коррупцией, а что нет и насколько она допустима. Общественное мнение по этим вопросам можно исследовать путем проведения опросов населения, анализа средств массовой информации и т. п.

КОРРУПЦИЯ КАК ПРЕСТУПЛЕНИЕ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Как уже отмечалось, Transparency International еще в 2000 году указала и включила в свои исследования не только коррупцию государственных чиновников, но и коррупцию внутри частного сектора («B2B» — «бизнес-для-бизнеса»). Однако, на наш взгляд, такой подход излишне расширяет определение коррупции, и поэтому имеет смысл рассматривать отдельно ситуацию в государственном секторе и в частном секторе.

В рыночной экономике, если я недоволен товарами или услугами какой-то частной компании, я могу стать клиентом другой — рыночная экономика предполагает конкуренцию. Но государство обладает монопольной властью. Если, например, я не верю, что полиция защищает меня, соблюдая при этом законы, то тем не менее мне больше негде искать защиты. Более того, в конфликтных ситуациях государство выступает в роли арбитра между частными лицами и организациями, тогда

как бизнес-сектору эта роль не присуща. Вот по крайней мере две причины, по которым при изучении коррупции имеет смысл отдельно рассматривать коррупцию в государственном и частном секторе.

Наконец, существуют специальные термины, характеризующие злоупотребления служебным положением (ради личной выгоды) в частном секторе и противоправные действия частных организаций. Первый называют офисной преступностью (или преступностью белых воротничков), тогда как второй чаще всего описывается как корпорационная преступность, то есть преступность в корпорациях. Большим недостатком обоих терминов является то, что многие действия, которые средства массовой информации называют «преступностью», на самом деле таковыми не являются, поскольку представляют собой не нарушения закона, а общественно неприемлемые деяния (то есть они скорее не дозволены, чем незаконны). Таким образом, подобные явления было бы лучше называть офисными проступками и корпорационными проступками, хотя, конечно, в случае, когда закон был нарушен, они должны квалифицироваться как преступления.

ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ

Коррупция и организованная преступность часто связаны друг с другом, можно даже говорить об их взаимодействии. Действительно, организованная преступность не могла бы оставаться безнаказанной в той мере, в какой ей это удавалось до сих пор, если бы не существовало сговора между преступными организациями и коррумпированными властями. Между этими явлениями есть много общего. И преступные банды, и коррумпированные чиновники преследуют интересы, идущие вразрез с интересами общества и государства.

Организованные преступные группировки и коррумпированные чиновники занимаются деятельностью, которую большинство граждан считает неприемлемой, в некоторых случаях формально не являющейся незаконной (то есть деятельность таких сообществ нельзя назвать организованной преступностью). В ряде работ исследователи отделяют организованную преступность от коррупции, считая, что первая непременно связана с насилием (реальным или потенциальным), тогда как коррупция обычно с ним не связана. Хотя это не всегда так: полиция, например, стремясь к достижению своих целей, порой прибегает к насилию или угрозам насилия даже тогда, когда это сопряжено с нарушением закона.

Ключевым различием, на наш взгляд, здесь является то, что в коррупции задействованы госслужащие или владельцы предприятий и менеджеры (при широком определении коррупции), а организованную преступность (если речь не идет о сговоре) представляют профессионалы другого рода. Другое отличие состоит в том, что коррумпированные чиновники, как правило, действуют в индивидуальном порядке (их называют «гнилыми яблоками»), тогда как организованная преступность всегда является коллективной деятельностью.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В большинстве ситуаций узкое определение коррупции, о котором мы говорили выше, вполне адекватно наблюдаемым явлениям, хотя оно и не лишено некоторых недостатков. Если же требуется более детальный или более тонкий анализ, мы можем использовать список указанных выше критериев для характеристики того, является ли то или иное действие или бездействие

(то есть намеренное игнорирование неких фактов в обмен на получение вознаграждения) коррупцией или нет. Если выполнены указанные выше пять критериев — условий, то действие можно с уверенностью называть коррупцией.

Заметим, что этот набор критериев соответствует узкому определению коррупции. Но он может быть легко модифицирован, например, путем замены определения «наличие властных полномочий» на «государственную должность», чтобы использовать широкое определение. Еще раз подчеркнем, что в этой книге мы будем пользоваться узким определением коррупции, хотя далее в ней будут приведены примеры из мира корпораций, спорта и т. п., подпадающие под более широкое определение.

Подведем итог: единого мнения о том, что называть коррупцией, не существует. Но тем не менее имеется консенсус относительно общепринятого узкого определения коррупции — злоупотребление служебным положением в личных целях. Такое определение можно использовать в качестве отправной точки, несмотря на то что понятия типа «служебное положение» и «в личных целях» допускают различную интерпретацию. Применение упомянутых выше пяти критериев в большинстве случаев может помочь конкретизировать, является ли то или иное действие или бездействие коррупцией, и мы тоже будем использовать их в книге. Вне зависимости от всех этих определений и критериев будем исходить из того, что каждый человек может решить для себя, является ли то или иное действие коррупционным, пользуясь так называемым тестом слона: «Это трудно описать, но я узнаю это, когда увижу».

Глава 2

Почему коррупция является проблемой?

Влияние коррупции на личность человека, на группы и организации (включая государства) многообразно. Некоторые ее отрицательные последствия более очевидны, другие — менее. Чтобы картина была более ясна, мы рассмотрим влияние коррупции на различные аспекты жизни общества — социальные, экономические, политико-юридические, международные, а также обсудим проблемы, связанные с охраной окружающей среды и, конечно, безопасностью. Влияние коррупции может ощущаться одновременно в нескольких областях жизни общества.

ОБЩЕСТВО

Существует много направлений негативного влияния коррупции на социум, и каждую область влияния коррупции целесообразно рассматривать отдельно, не забывая при этом, что они взаимосвязаны между собой. Коррупция может влиять не только на общество в целом, но и на условия жизни и работы обычных людей.

Как сказал в своем выступлении в Вашингтоне исполнительный директор Антикоррупционной коалиции

Уганды в мае 2013 года, если бы суммы правительственных пенсионных фондов, присвоенные коррупционерами (что стало известным во время скандала 2012 года), были бы надлежащим образом инвестированы, они могли бы обеспечить значительное — на 50% — увеличение заработной платы для 30 000 учителей начальных школ или 46 000 полицейских. На эти деньги можно было бы закупить 18 млн доз противомаларийной вакцины.

Для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой одной из наиболее серьезных проблем, порождаемых коррупцией, является то, что она может привести к сокращению иностранной помощи и инвестирования, поскольку и спонсоры, и инвесторы не считают целесообразным финансировать страны, правящие круги которых присваивают себе большую часть поступающих в страну ресурсов. К несчастью, обычно от этого в первую очередь страдает самая бедная часть населения.

Коррупция приводит к усилению разделения общества на «мы» и «они» как по вертикали, так и по горизонтали. Разрыв между элитами («мы») и народом («они») возрастает, поскольку коррумпированные власти присваивают себе значительную долю государственных средств, обогащаясь за счет обычных граждан (вертикальное разделение). В то же время коррупция может создать барьеры между гражданами. Тот, кто не хочет или не может давать взятки, начинает ненавидеть тех, кто может и хочет это делать (горизонтальное разделение).

Коррупция увеличивает и неравенство доходов. В то время как большинство граждан готово мириться с относительно высоким уровнем неравенства при условии, что это неравенство кажется им оправданным — справедливым, то в случае, если это неравенство по-

рождено личными связями, взятками и блатом, используемыми для получения престижных должностей и служебного роста, оно будет воспринято в обществе с негодованием. Проблема неравенства обостряется, если в обществе наблюдается высокий уровень нищеты, что характерно для высококорруптированных обществ.

В отчете МВФ за 1998 год на основании данных по тридцати странам за 18 лет, показано, что вследствие коррупции возрастает как неравенство доходов населения (что отражает рост коэффициента Джини), так и уровень нищеты. А так как нищета ведет к ухудшению здоровья, физического и душевного, то мы видим, что коррупция напрямую влияет на благополучие людей.

Коррупция, сопровождаемая ростом недоверия к государству и его представителям, может приводить к «замыканию в семье» и усилению родственных связей. Отрицательный эффект этого явления заключается в том, что усиление идентификации со «своими» приводит к уменьшению социального капитала такого общества и нарастанию отчуждения между различными группами населения. Это, в свою очередь, может привести к этническим или религиозным конфликтам.

Высокий уровень коррупции и соответственно низкий уровень доверия к государству может способствовать росту чувства неуверенности в обществе. Например, если граждане не доверяют представителям служб охраны порядка из-за коррумпированности последних, они с меньшей охотой будут сообщать о преступлениях и содействовать властям в борьбе с правонарушениями. В свою очередь, это приводит к еще большему росту преступности и тем самым к еще большему чувству неуверенности.

Но это касается не только рядовых граждан — коррупция может вызывать неуверенность и среди представителей властных структур. Так, если политики примут решение активно бороться с коррупцией, даже честные госслужащие могут почувствовать себя неуверенно, опасаясь того, что их поведение, которое ранее не считалось коррупционным, будет расцениваться как преступное. Это может привести к тому, что они начнут хуже выполнять свои обязанности или даже вообще отказываться их выполнять. В идеальном обществе закона и порядка, в котором законы никогда не имеют обратной силы, такой проблемы бы не возникло. Но очень немногие страны, даже западные, строго придерживаются нормы, согласно которой законы обратной силы не имеют.

Для многих посткоммунистических стран начало переходного периода было крайне сложным. В течение десятилетий в них не существовало рыночной экономики, не существовало капитализма. Соответственно, в них отсутствовали группы населения с законно приобретенным капиталом, который можно было бы инвестировать при переходе к рынку и приватизации. Новая капиталистическая экономика порождает класс весьма состоятельных людей (или даже очень состоятельных), чье быстро растущее богатство подчас (однако далеко не всегда) создается благодаря коррупции. Так как доходы по большей части незаконны и общество об этом знает, то новый класс и его идеология вызывают недоверие¹.

Согласно некоторым исследованиям, наиболее быстро растущая сфера организованной преступности

¹ Это общественное недоверие может распространяться на новые государственные структуры, политические партии и новую идеологию в целом. — *Прим. науч. ред.*

(наряду с киберпреступностью) — это торговля людьми. Из-за сговора преступников с коррумпированными чиновниками, являющимися по существу соучастниками этой формы современного рабства, реальный масштаб такой торговли значительно выше, чем он мог бы быть, если бы коррупции не было. Подробный анализ того, какую роль играют коррумпированные власти Нигерии в продаже в Европу большого количества женщин для занятий проституцией, был проведен профессором Осита Агбу из Нигерии.

Коррумпированные власти могут быть также соучастниками незаконной торговли оружием, что приводит к росту преступности и терроризма. Так, в 2014 году два министра в Бангладеш были приговорены к смертной казни за торговлю оружием.

Коррупция может угрожать человеческой жизни. Приведем лишь несколько примеров. Начнем с наводнений. В некоторых странах местные власти за взятки закрывают глаза на вырубку лесов вдоль побережья рек. Иногда это приводит к тому, что после сильных дождей берега размываются и разрушаются, ведь деревья защищают почву от эрозии. В результате происходит обрушение тысяч домов, построенных возле рек, и наводнения приводят к многочисленным жертвам среди населения.

Еще одна сфера, в которой коррупция может подвергнуть жизни людей опасности, — это строительная индустрия. Строительные инспекторы за взятки игнорируют нарушения в строительстве, в частности использование материалов, не соответствующих стандартам, и нарушения строительных норм. Приведем лишь некоторые примеры гибели людей, вызванной низким качеством строительных работ. Так, в египетском городе Александрия в 2007 году обрушилось здание, что привело к гибели 35 человек. Как выяснилось

в результате расследования, это явилось следствием широкого распространения коррупции среди местных чиновников.

Подобные случаи неоднократно происходили в городах Египта и в дальнейшем (см. рис. 2). Как минимум двадцать четыре человека погибло в январе 2013 года при обрушении многоквартирного дома в Александрии. Обвинения в коррупции были предъявлены не только рядовым чиновникам, но и министру строительства Египта. Очевидно, что египетские власти должны принять серьезные меры для борьбы с коррупцией в строительной индустрии².

Еще более страшным событием с большим количеством человеческих жертв явилось обрушение торгового центра в Сеуле (Южная Корея) в 1995 году. Тогда по-



Рис. 2. Обрушение здания в Египте, 2012 год. 19 жертв, погибших предположительно в результате коррупции

² И, наверно, не только в ней. — *Прим. науч. ред.*

гибло 502 человека. Как показало расследование, причиной обрушения стала коррупция двух городских строительных инспекторов, которые были признаны виновными в получении взяток при строительстве этого здания.

Еще одна страна, столкнувшаяся с подобными проблемами, — это Китай. В 2009 году китайские власти подтвердили, что причиной гибели более 5000 школьников во время землетрясения в Сычуане в 2008 году, была коррупция — школьные здания были построены с отклонением от стандартов. После разрушения 13-этажного строящегося здания в Шанхае в 2009 году редактор национальной газеты *China Daily* писал: «Коррупция часто связывает китайских строительных подрядчиков с представителями местных властей, которые зависят от налогов на собственность и продажи земельных участков, так как это составляет значительную часть их доходов».

Мы указали примеры негативных последствий коррупции в ее узком смысле (то есть с участием чиновников). Но в XXI веке появилось множество примеров проявления потенциально разрушительного эффекта коррупции и в широком ее смысле. Несколько западных корпораций — Enron (США), Worldcom (США), Parmalat (Италия), Siemens (Германия), AWB (Австралия) и многие другие — были замечены в незаконных действиях, включающих взятки и откаты за получение международных контрактов. Это привело к тому, что доверие общества к бизнес-сектору резко упало. Многие считают, что мировой финансовый кризис 2008 года был отчасти вызван правонарушениями со стороны корпораций, а также видят в этих правонарушениях один из источников многих экономических проблем и пагубного влияния, в частности на сферу занятости и пенсионного обеспечения.

Информация о коррупции, сведения о ней сами по себе могут оказывать отрицательное воздействие на общество. Они порождают в обществе чувство разочарования и даже отчаяния. Определить оптимальное количество и качество информации о коррупции очень непросто. И хотя существует банальная истина, что «отсутствие новостей — это хорошие новости», очень немногие средства массовой информации могут удержаться от того, чтобы публиковать как можно больше репортажей о коррупционных скандалах (независимо от того, были ли обвинения доказаны или нет). Недостоверные сведения о коррупции, в свою очередь, могут вызывать у граждан недоверие к средствам массовой информации, что отрицательно сказывается на общественном развитии.

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Вполне вероятно, что одной из самых значительных проблем человечества вскоре станет качество окружающей среды. К несчастью, серьезным препятствием на пути его повышения является коррупция. Согласно документам Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), коррупция в сфере охраны окружающей среды включает «такую деятельность, как растрата и хищение средств в процессе выполнения программ, направленных на защиту окружающей среды, верхушечную коррупцию при выдаче разрешений на эксплуатацию природных ресурсов и низовую коррупцию (взяточничество) правоохранительных организаций».

УНП ООН указывает на отрасли, находящиеся в зоне наибольшего риска. Это лесная промышленность, добыча нефти, незаконная торговля животными, находящимися под угрозой исчезновения, и контроль за опасными отходами.

Многие страны — крупнейшие мировые производители и экспортеры древесины, такие как Бразилия и Индонезия, — нанесли огромный вред природе в результате нелегальной вырубki лесов, одобренной коррумпированными властями. Есть мнение, что в последние годы более половины древесины в мире производится с нарушениями, большинство из которых связано со взяточничеством и другими видами коррупции.

Что же до видов животных, находящихся под угрозой уничтожения, то в 2011 году глава неправительственной организации *Freedland*, пытающейся бороться с торговлей дикими животными, заявила, что в Юго-Восточной Азии проблемой номер один, с которой эта организация столкнулась во время реализации своей программы, была коррупция, особенно на самом высоком уровне. Коррупция способствует исчезновению различных редких видов животных.

ЭКОНОМИКА

Наиболее хорошо изученный аспект коррупции — экономический. В широко цитируемом исследовании, опубликованном в середине 1990-х годов, экономист Паоло Мауро спорил с теми, кто в 1960-х утверждал, что коррупция, например, в форме упрощенных платежей или «быстрых денег», получаемых госслужащими за ускорение выдачи разрешений, может на самом деле способствовать росту экономики (то есть что она служит «смазкой для колес бизнеса»). На основе большого количества данных П. Мауро, сравнив темпы роста экономики с оценками уровня коррупции в различных странах, пришел к выводу, что коррупция препятствует инвестициям, что, в свою очередь, замедляет темпы роста. Хотя некоторые исследователи и оспаривали его утверждения, этот вывод признается сегодня подавляющим

большинством экспертов. Его подтверждением служит опубликованная в 2000 году статья Шанг-Джи Вей, который доказал, что прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в странах с более высоким уровнем коррупции ниже, так как она отпугивает потенциальных инвесторов³.

Предположение о том, что в той или иной стране существует высокий уровень коррупции, может сделать сложным или даже невозможным для этой страны вступление в международные «клубы», особенно в Европейский союз, куда такие страны стремятся попасть именно потому, что видят в таком членстве возможность получения экономических выгод. Даже для тех, кто уже попал в такие международные объединения, подозрение в вершущей коррупции может иметь серьезные экономические последствия. Так, финансирование со стороны ЕС Болгарии, Румынии и Чехии, являющихся относительно новыми его членами (первые две с 2007 года, а третья — с 2004), было значительно сокращено уже после вступления в эту организацию, в первую очередь из-за озабоченности их уровнем коррупции. Болгарии и Румынии до сих пор⁴ не удалось вступить в Шенгенскую зону (объединение двадцати шести европейских стран, между которыми отсутствует контроль внутренних границ). Некоторые западноевропейские страны — члены ЕС, а именно Германия и Нидерланды, были озабочены тем, что эти восточно-

³ Развивая тему взаимосвязи между коррупцией и объемом прямых иностранных инвестиций, Шанг-Джи Вей установил, что главным виновником является не уровень коррупции, а неопределенность в действиях чиновников, связанная с коррупцией, именно эта «неопределенность», увеличивая риски инвесторов, отрицательно влияет на объемы прямых иностранных инвестиций. Эта замечательная работа была опубликована в 2020 году. — *Прим. науч. ред.*

⁴ И на 2020 год. — *Прим. науч. ред.*

европейские страны имеют достаточно прозрачные границы со своими соседями, не являющимися членами ЕС, в основном из-за высокого уровня коррупции среди пограничной охраны и таможенных служащих.

Сам ЕС тоже испытывает серьезные экономические проблемы, которые частично можно объяснить коррупцией. В 2012 году в отчете ТІ под названием *«Деньги, политика, власть. Коррупционные риски в Европе»* коррупция в некоторых странах ЕС (главным обвиняемым была названа Греция) была признана существенным фактором, спровоцировавшим кризис еврозоны в 2010 году.

Коррупция приводит к снижению государственных доходов, так как коррумпированные власти за взятки могут освобождать граждан и компании от штрафов, налогов и прочих выплат в казну. В первом отчете, посвященном коррупции, опубликованном в феврале 2014 года, указывалось, что коррупция обходится странам ЕС в сумму порядка 120 млрд евро в год. Эта сумма близка к той (150 млрд долларов США), которую, по оценкам Африканского союза (отчет 2002 года), ежегодно недополучали из-за коррупции пятьдесят три страны — члена этого союза. Надо отметить, что для африканских стран потери от коррупции равны четверти их суммарного ВВП; примерно тот же объем (хотя и очень значительный) для стран ЕС составляет существенно меньшую долю ВВП.

Не в последнюю очередь из-за коррупции в налоговых органах ряд стран (в основном с переходной экономикой) ввел плоскую шкалу налогообложения (постоянные ставки подоходного налога и налогов на бизнес), стремясь уменьшить риски недополучения средств в государственный бюджет. Дело в том, что прогрессивное налогообложение требует большего вовлечения налоговой службы в принятие решений о налогообложении как граждан, так и фирм. Тем самым

у налоговых служб появляется больше возможностей для коррупции, чем при постоянной ставке налогов. И частные лица, и компании при прогрессивной шкале налогообложения могут занижать декларируемый доход, чтобы воспользоваться более низкой налоговой ставкой (а это — форма уклонения от налогов). К сожалению, системы с постоянными ставками налогов тоже не являются абсолютно надежными: частные лица и фирмы могут вступать в сговор с чиновниками, чтобы занижать объем облагаемого налогом дохода, уменьшая тем самым поступления в бюджет.

Коррупция может привести к снижению экономической конкуренции, так как коррумпированные власти будут отдавать предпочтение компаниям-взяточникам. Такие компании коррумпируют чиновников, чтобы получить незаконное преимущество при приватизации предприятий и при заключении государственных контрактов. Уменьшение конкуренции обычно приводит к росту цен и сокращению ассортимента товаров и услуг, что нежелательно ни для потребителей, ни для самого государства.

Организационная коррупция, фаворитизм и его разновидности — непотизм⁵, кронизм и т. п. — могут привести к серьезным отрицательным последствиям для благосостояния страны и ее развития. Высококвалифицированные честные люди отчаиваются, потому что они понимают, что не смогут занять хорошие должности или продвинуться по службе, не будучи родственником и другом руководителя высокого ранга. Некоторые из них перестают при этом интенсивно работать и проявлять инициативу, другие стремятся эмигрировать в менее коррумпированные и более меритократические страны.

⁵ Или кумовство. — *Прим. науч. ред.*

Тем самым коррупция способствует утечке мозгов, лишая общество тех, кто лучше всего подходил бы для управления государством и экономикой. Это явление, иногда называемое утечкой человеческого капитала, стало актуальной проблемой для таких стран, как Иран.

Утечка финансового капитала тоже является проблемой, связанной с коррупцией. В июле 2000 года, вскоре после своего первого избрания на пост Президента России, Владимир Путин устроил встречу с самыми богатыми бизнесменами России, так называемыми олигархами. Одной из обсуждавшихся на встрече тем было возвращение в страну средств, вывезенных за границу. Независимо от того, можно ли считать олигархов коррупционерами, эта встреча знаменательна тем, что на ней была ясно выражена озабоченность руководства страны утечкой капитала. В последние годы это стало проблемой для многих стран, и важнейшей причиной ее возникновения является коррумпированность властей.

Подкуп корпорациями представителей власти ради получения государственных контрактов может иметь серьезные отрицательные последствия для таких компаний. Так, в 2013 году Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК) в австралийском штате Новый Южный Уэльс установила, что ряд лицензий на горные разработки был получен в результате коррупционных сделок. На основании этой информации правительство штата в январе 2014 года объявило о том, что отзывает эти лицензии на разработки. Этот пример иллюстрирует то, что коррупция может отрицательно сказываться не только на положении простых граждан и государства в целом, но и на отдельных корпорациях и регионах.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ СИСТЕМЫ

Коррупция может негативно влиять на политические режимы, как демократические, так и авторитарные. Например, она может противоправным путем усиливать влияние отдельных законодателей, которые готовы оказывать помощь тем, кто дает им взятки либо повышает их шансы быть переизбранными. Такого рода поведение наблюдается во многих странах мира в форме «казенного пирога», когда члены законодательных собраний незаконно вносят или обещают внести средства в бюджеты округов с целью получения поддержки со стороны избирателей.

Этот незаконный фаворитизм связан с одной из наиболее сложных проблем для анализа коррупции, а именно с проблемой лоббирования. В таких странах, как США, лоббирование считается легальным и официально организовано. Вместе с тем иногда оно рассматривается как форма коррупции, особенно в международной политике. Во многих случаях лоббирование связано с попытками богатых стран оказывать влияние на политиков в бедных странах путем их коррумпирования (см. «захват государства» в главе 1). Для того, чтобы определить, является ли лоббирование формой коррупции, необходимо в каждом конкретном случае учитывать детали — простые обобщения здесь могут приводить к ошибкам.

Многие организации, такие как Всемирный фонд защиты природы, различные благотворительные организации, также занимаются лоббированием для достижения целей, которые большинство людей признало бы абсолютно достойными и оправданными. Подобного рода лоббирование следует отличать от лоббирования, заведомо связанного с преследованием корыстных интересов отдельных лиц или структур.

Более того, если лоббирование финансируется из официальных источников, а не из полученных взяток, и если — это важное дополнение — финансовая отчетность этих источников полностью прозрачна, то было бы совершенно неверным называть его коррупцией. Лоббирование со стороны некоторых видов организаций может казаться нечестным. Те, кто обладает значительными ресурсами, имеют большие возможности оказывать влияние на тех, кто принимает политические решения (недаром их называют группами влияния), чем обычные избиратели, но это всего лишь еще одно проявление политического неравенства, которое так или иначе существует в большинстве (даже демократических) стран. И проблемы, которые порождают такое неравенство, волнуют исследователей не только коррупции, но и проблем демократии.

Еще одним непростым вопросом является вопрос о том, как лучше финансировать политические партии, а именно, можно ли организовать это финансирование так, чтобы исключить коррупцию? В 1999 году в Германии разразился так называемый Коль-гейт скандал, в ходе которого почетный председатель Христианско-демократического союза (ХДС) Гельмут Коль был обвинен в коррупции. Он незаконным образом получал средства и распределял их в интересах своей партии, будучи Канцлером (то есть премьер-министром) Германии (1982–1998). ХДС была признана виновной в коррупции, и президент нижней палаты парламента приговорил эту партию к штрафу в 50 млн марок (приблизительно 25 млн евро). Хотя штраф впоследствии был отменен, прямым следствием этого скандала стало то, что правила финансирования политических партий в Германии были существенно пересмотрены и стали более прозрачными и менее зависимыми от бизнес-вкладов.

Особенно важное значение данного прецедента заключается не в том, что ведущий западный политик был обвинен в коррупции — Жак Ширак во Франции и Сильвио Берлускони в Италии до этого также обвинялись в коррупции — а в том, что все это произошло в стране, система финансирования политических партий которой считалась одной из лучших в мире.

Коррупция может подорвать конкуренцию на выборах, увеличивая неравенство между политическими партиями и снижая их конкурентоспособность. Электоральные фальсификации и нарушения могут принимать разнообразные формы. Две наиболее известные — подтасовка результатов голосования и покупка голосов избирателей (см. рис. 3). Так, одним из давно известных примеров покупки голосов являются «расточительные выборы» в 1768 году в Нортхэмптоне (Великобритания). Существует бесчисленное множество предполагаемых и доказанных случаев применения обеих этих



Рис. 3. Подтасовка выборов до сих пор очень распространена во многих странах

форм во всех частях света. И как это часто бывает с различными формами коррупции, ни одна из них не стала новым и уникальным явлением для развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Разочарование и недовольство избирателей может усилить их желание голосовать за экстремистски настроенных политиков, как правого, так и левого толка, если они обещают искоренить коррупцию. Эмпирические исследования показывают, что такие экстремисты, будучи избранными, как правило, оказываются неэффективными в борьбе с коррупцией⁶. Но в ряде стран тем не менее по-прежнему широко распространено мнение, что у таких политиков есть «волшебное средство» против коррупции.

Обвинения в коррупции, выдвинутые против какой-либо партии или отдельного политика, могут вызвать встречные обвинения. Это, в свою очередь, может привести к нежелательным последствиям для избирательной системы вследствие неудовлетворенности и раздражения избирателей. Одно из них состоит в том, что граждане становятся циничными и отчужденными от политики в целом, пусть даже в пассивной форме. Другое — в том, что они начинают возмущаться, и это возмущение может перерасти в активные протесты, дестабилизирующие систему, к свержению действующего режима или даже к краху всей политической системы.

Так, Фрэнк Вогль в своей книге 2012 года, анализируя так называемую арабскую весну 2011 года, показал, что общественное возмущение коррупцией явилось основным фактором обрушения режимов и систем в Египте и Тунисе.

⁶ Во многих случаях лозунг борьбы с коррупцией для них является лишь средством манипулирования избирателями. Примером является нацистская пропаганда в 1931–1933 годах. — *Прим. науч. ред.*

Коррупция может подрвать легитимность (законность) системы — признанное право правителей на управление. «Слишком много» коррупции и «слишком много» сообщений о ней могут привести к тому, что люди утратят веру в рынок, демократию и власть закона. Даже если в основном это относится к странам с переходной экономикой, такое может произойти и в развитых западных странах. В январе 2013 года Генеральный секретарь Совета Европы заявил: «На сегодняшний день наибольшей угрозой демократии в Европе является коррупция. Все больше и больше людей на нашем континенте теряют веру во власть закона».

Когда люди теряют веру во власть закона, в обществе возрастает опасность произвола, нарушения гражданских свобод и прав человека. И если вначале это касается только обычных граждан, то рост беззакония и насилия может стать опасным и для политической элиты, так как массовые беспорядки угрожают ее власти.

Как и многие другие аспекты коррупции, эти ее последствия не являются чем-то новым. В восточно-азиатской концепции власти как «небесного мандата» народ имел право свергнуть императора, если этот правитель был некомпетентным, тираничным, коррумпированным.

БЕЗОПАСНОСТЬ

Для того чтобы поддерживать функционирование таких государственных структур, как армия, правоохранительные органы и система социального обеспечения, необходимо надлежащее финансирование. Если доход государства уменьшается в результате коррупции, то это отражается на общей способности государства защищать население. Между высоким уровнем корруп-

ции и слабостью государства существует заметная корреляция.

В 1990-е годы, когда уровень безопасности на военных базах ряда стран — бывших союзных республик развалившегося СССР резко снизился, во многих научных докладах и правительственных документах Запада указывалось на опасность того, что коррумпированные чиновники в России и в Украине имеют возможность нелегально продавать радиоактивные материалы любому, кто готов за них заплатить. Хотя свидетельства в пользу этого предположения были в основном косвенными, существуют неопровержимые доказательства того, что коррумпированные правительственные чиновники слабых государств продавали различные виды оружия террористам и преступным формированиям.

Такое может произойти и в странах развитой демократии. В марте 2014 года в результате операции, проведенной ФБР в США, сенатор из Калифорнии был арестован и осужден за сотрудничество с китайской преступной группировкой, действовавшей в США и занимавшейся поставкой оружия группе исламских повстанцев на Филиппинах. Предположительно он планировал расширить торговлю оружием на Африку, и его совершенно не волновало, какой вред может причинить его бизнес. На момент написания книги расследование по этому делу продолжалось.

В заключение обсуждения темы торговли оружием в странах развитой демократии отметим, что несколько западных корпораций были обвинены в выплате значительных сумм в качестве взяток иностранным правительствам для того, чтобы получить контракты на поставки им военного оборудования. Так что коррупция вовлекает в этот потенциально смертельный бизнес не только отдельные личности или преступные группировки, но и корпорации.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Влияние коррупции в одной стране на другие страны во многих случаях является скорее раздражающим фактором, чем реальной опасностью. Например, цена автомобильных страховок в Германии сильно выросла в 1990-х годах из-за того, что много машин было украдено и переправлено в страны Центральной и Восточной Европы. Этот преступный бизнес часто включал в себя подкуп бандитами служащих таможи, чтобы они закрывали глаза на перегон автомобилей.

Но подчас международные проявления коррупции носят более серьезный характер. Например, преступные организации, замешанные в международной торговле наркотиками, оружием, людьми и человеческими органами, были бы гораздо менее активны, если бы они не были способны подкупать таможенников, полицейских и прочих госслужащих с тем, чтобы те закрывали глаза на их бизнес или заранее предупреждали их о готовящихся рейдах правоохранительных органов (например, на нелегальные бордели, в которых работают жертвы торговли людьми).

К сожалению, в международных отношениях прагматизм часто берет верх над принципиальностью, и страны с относительно низким уровнем коррупции могут достаточно спокойно относиться к высокому уровню коррупции в странах, обладающих ядерным оружием или сырьевыми ресурсами (например, нефтью), от которых эти низкор腐умпированные страны зависят. Но время от времени уровень коррупции в той или иной стране возрастает настолько, что другие страны вынуждены на нее реагировать.

Многим читателям (предпочитающим широкое определение коррупции) известно об обвинениях, выдвинутых против ряда международных спортивных ор-

ганизаций, в том числе международной федерации футбола ФИФА. В начале 2014 года широкую огласку получило расследование, связанное с выбором страны, в которой должен был проводиться Чемпионат мира 2022 года. Коррупция, доказанная или нет, подрывает международную легитимность как организаций, так и стран, обвиняемых в причастности к коррупционной деятельности.

В этой главе говорится в основном об отрицательных последствиях коррупции. При этом необходимо признать, что многие уважаемые аналитики считают, что коррупция иногда может иметь и положительные последствия, быть полезной. Они полагают, что в ряде случаев коррупция морально оправдана. Классический пример — нацистский охранник, за взятку позволивший еврейским узникам бежать из концлагеря. Изучение этических основ подобных случаев приводит к продолжительным и сложным дискуссиям, выходящим за рамки данной работы. Но необходимо отметить, что польза от коррупции в принципе возможна.

В 1960 году американские и британские ученые, в частности Натаниэль Лефф (Колумбийский университет), Джозеф Най и Сэмюэль Хантингтон (гарвардские профессора) и Колин Лейс (университет Сассекса), заявили, что мы должны отойти от морализаторского подхода к коррупции и вместо этого рассматривать ее исключительно рационально и функционально (то есть сконцентрировать внимание на функциях, которые она выполняет). Такой подход иногда называют ревизионизмом в исследовании коррупции.

Эти ученые утверждали, что в развивающиеся странах коррупция иногда может приносить пользу, поскольку она «смазывает шестерни» и «тонизирует» государственную машину, а не является «песком в механизме» или «отравой» для этого механизма. Согласно

их точке зрения, если государство слабо и во многих случаях оказывается недееспособным, коррупция может играть положительную роль.

По мнению некоторых аналитиков, коррупция — не всегда коллективное зло. Например, болгарский аналитик Иван Крастев призывал к более детальной оценке роли коррупции в сфере инвестиций. С его точки зрения, в посткоммунистических странах, где ранее не существовало капиталистов, чиновники в обмен на взятки отдают предпочтение внутренним инвесторам, а не иностранным, и дают тем самым шанс местным предпринимателям подняться вверх «по капиталистической лестнице». По мнению ряда аналитиков, борьба с коррупцией китайского лидера Си Цзиньпина нанесла ущерб не только дорогим магазинам и ресторанам в Китае, но и оказала отрицательное воздействие на экономический рост этой страны, и тем самым на мировую экономику в целом. То есть, возможно, китайская коррупция в данном случае была бы меньшим злом.

Еще один пример, иллюстрирующий эту точку зрения, представлен в работе Луиджи Манцетти и Кэрл Уилсона (2007). Они утверждают, что при слабом государстве многие граждане будут поддерживать коррумпированных политиков, если те смогут удовлетворить их запросы. Это касается также и сильных государств. Опрос о связях коррупции с финансированием политических партий, проведенный этими исследователями в 2004–2006 годах в шести странах, показал, что от 14% (в Германии) до 35% (во Франции) избирателей (в Болгарии, Италии, Польше и России эта цифра колебалась в районе 25%) при выборе одного из двух кандидатов с большей вероятностью проголосовали бы за более динамичного, хотя и коррумпированного кандидата, про которого известно, что он доводит начатое дело до конца, чем за «кристально чистого», но неэффективного.

Эти результаты очень интересны и во многом контринтуитивны, но они требуют детального анализа. Во-первых, участники опросов могут вести себя в реальной ситуации, в данном случае — на выборах, совершенно не так, как в опросах. Определить, большее или меньшее их количество проголосовало бы *на самом деле* за коррумпированного, но эффективного кандидата, исключительно сложно.

Во-вторых, респондентам была предоставлена только одна опция — выбор между двумя «неоптимальными» кандидатами; если бы в реальности существовал динамичный и некоррумпированный кандидат, он составил бы этой паре серьезную конкуренцию. Другими словами, респонденты, ответившие, что проголосовали бы за коррумпированного кандидата, на самом деле демонстрировали не столько приверженность коррупции, сколько выбор наименьшего из двух зол. Тем не менее примеры голосований в Индии и Италии показывают, что в результате честных выборов может быть избран тот кандидат, о котором было известно, что он коррумпирован.

Существует еще один подход к анализу коррупции. В конце 1980-х годов Робертом Клитгаардом была выдвинута концепция «оптимального количества» коррупции. Р. Клитгаард не призывал мириться с коррупцией или оправдывать ее (как это делают ревизионисты, замечая, что она иногда может быть полезной). Исходя из экономической концепции соотношения затрат и результатов, он предложил оценивать «оптимальное количество» коррупции, учитывая, что стоимость борьбы с ней не должна превышать размер экономических потерь от коррупции. В этом случае «оптимальным» является такой уровень коррупции, при котором она максимально подавлена по отношению к затрачиваемым ресурсам.

В наши дни широкое, хотя далеко не повсеместное, распространение получила точка зрения, что даже если в некоторых специфических ситуациях коррупция и может быть полезна, то только кратковременно. В длительной перспективе экономические потери от коррупции неминуемо превысят выгоды от нее. Одной из проблем существующей краткосрочной коррупции является то, что культура коррупции может так укорениться, что бороться с ней в дальнейшем станет исключительно сложно. Вместо того чтобы допускать коррупцию как таковую, нужно научиться разделять ее, по Хейденхаймеру, на черную, белую и серую (см. главу 1). Такая дифференциация позволит найти новые подходы к оценке коррупции, не скатываясь к прямому ее оправданию.

Глава 3

Можно ли измерить коррупцию?

В своей статье 1995 года Мойзес Наим говорил о глобальном всплеске коррупции. Но действительно ли градус коррупции в обществе возрастает? На самом ли деле одни страны более коррумпированы, чем другие? Чтобы ответить на эти вопросы, нужно как-то научиться измерять коррупцию. К сожалению, это достаточно трудная задача, отчасти потому, что мы не можем договориться о том, что является коррупцией, а что нет.

Другой проблемой является трудность получения информации. Для большинства преступлений и противозаконных действий существуют жертвы, которые могут сообщить властям о случившемся. Часто так и происходит. Но тот человек, который дал взятку, вряд ли подаст жалобу на должностное лицо, которое ее потребовало или приняло. Одна из причин этого состоит в том, что такой человек в большинстве случаев сам совершает преступление, давая взятку. Другая причина заключается в том, что взяткодатель может опасаться, что в случае жалобы полученные им в обмен на взятку разрешение на строительство или паспорт будут аннулированы или конфискованы.

Следовательно, подача жалобы на коррумпированное должностное лицо противоречила бы интересам взяточника.

В случаях, когда бюрократ или некое ответственное лицо, например, присваивает казенные средства (здесь нет двустороннего обмена благами), в роли «жертвы» часто выступает большая и безличная организация — крупная корпорация или государство в целом, и она, скорее всего, даже не заметит потери, пока не будет проведена тщательная проверка (что происходит не часто). Иногда «жертва» еще более абстрактна, ею может быть, например, все общество.

Подобные сценарии предполагают, что коррупционер извлекает для себя некую осязаемую пользу. Но если мы включим в рассмотрение социальную коррупцию, то станет очевидным, почему измерения коррупции, например объема коррупционного патронажа исключительно сложная задача.

Тем не менее если мы собираемся определить, имеет место рост или снижение уровня коррупции в той или иной стране или организации и сопоставить уровни коррупции в различных странах или организациях, или же хотим вычислить, насколько уменьшилась коррупция вследствие борьбы с ней, то нам необходимо, несмотря на все сложности, *попытаться* измерить уровень коррупции.

Существует четыре источника информации, используемых для измерения масштаба коррупции — официальная статистика, опросы, посвященные оценке восприятия коррупции и отношения к ней, эмпирические обследования и специально проводимое отслеживание. В данной главе мы сначала рассмотрим методы, основанные на этих видах информации, а затем кратко обсудим менее распространенные подходы.

ОФИЦИАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА

Для многих исследователей базой для изучения масштаба коррупции является официальная государственная статистика. Обычно она бывает двух видов — судебная и экономическая. Судебная статистика, как правило, содержит информацию по следующим пяти показателям:

1. Количество известных случаев.
2. Количество расследованных случаев.
3. Количество обвинений.
4. Количество осуждений.
5. Количество исполненных приговоров.

Подобные данные могут служить исходным материалом для исследования, но их непосредственное (то есть без существенной обработки) использование довольно проблематично, особенно если их применять для сравнения стран. Более низкие значения показателей (с учетом численности населения) по некоторым или по всем четырем первым показателям в стране А по сравнению со страной Б могут являться таковыми потому, что уровень коррупции в стране А действительно ниже, чем в стране Б, но также потому, что в стране А не принято проводить расследования случаев коррупции и тем более сообщать о них. В стране А простые граждане могут считать, что информировать власти о случаях коррупции просто бесполезно, так как власть некомпетентна, равнодушна или сама коррумпирована, в то время как в стране Б больше доверяют органам обеспечения правопорядка.

Другая проблема состоит в том, что во многих странах вообще не существует более или менее подробных количественных данных, относящихся непосредственно к коррупции. Соответствующая информация

о коррупции содержится в более общих показателях, таких как число экономических преступлений или случаев злоупотребления властью, то есть учитывающих также случаи, не подпадающие под определение коррупции.

Иногда правительственные органы публикуют данные экономического характера — например, средний размер взятки и оценку влияния коррупции на экономику в целом. Но поскольку все или почти все случаи коррупции выявить нельзя, такие данные являются скорее предположительными, нежели надежными оценками. Как правило, они основаны на данных опросов тех или иных групп населения (например, респондентов спрашивают, сколько они потратили на взятки за прошедшие двенадцать месяцев и какова была средняя сумма этих взяток), чем на более надежной информации о коррупции. К проблеме использования данных опросов мы вернемся ниже.

В лучшем случае официальная статистика отражает *минимальный* масштаб коррупции. Но если учесть, что в стране А обвинения в коррупции расследуются менее основательно, чем в стране Б, знание этого *минимума* малоинформативно и может приводить к ошибочным выводам. Ведь верхушка айсберга далеко не всегда отражает размеры всего айсберга. Зная это, большинство аналитиков в наши дни предпочитают использовать для оценки масштабов коррупции не официальную статистику, а иные источники информации.

ОЦЕНКА ВОСПРИЯТИЯ КОРРУПЦИИ И ОТНОШЕНИЯ К НЕЙ

Наиболее известным источником информации о масштабе коррупции в большинстве стран мира является Индекс восприятия коррупции (ИВК), рассчитываемый

Трансперенси интернешнл (ТИ). В нем учитывается восприятие коррупции людьми и отношение к ней: верят ли люди, что власти делают достаточно для ее искоренения, какие отрасли наиболее коррумпированы и т. п.

Начиная с 1995 года этот индекс ежегодно рассчитывается и публикуется, и каждый желающий может ознакомиться с его значением для очень многих стран и с методикой его расчета. Сама организация ТИ характеризует его как «обзор опросов». ТИ не проводит опросов, она собирает и стандартизирует данные опросов, проведенных другими — «независимыми институтами, специализирующимися на исследовании политического и делового климата», — и на основании этих опросов рассчитывает относительный уровень восприятия коррупции (по отношению к другим странам) и место страны в общем рейтинге. Значение этого индекса и соответствующий ранг страны характеризуют «чистоту от коррупции», то есть степень некоррумпированности страны. ТИ не включает в свой индекс ИВК страну, если не получает доступа по меньшей мере к трем опросам. Вот почему не все страны мира учитываются в этом рейтинге. В 2012 году, например, он включал данные по 176 из примерно 200 существующих на тот момент стран и территорий.

До 2012 года шкала ИВК измерялась от 0 (очень коррумпировано) до 10 (совсем не коррумпировано), с точностью до одной десятой балла (двух десятых в первых выпусках). В 2012 году эта система изменилась, так что теперь ИВК измеряется от 0 (очень коррумпировано) до 100 (совсем не коррумпировано). Из-за ограниченности места мы не можем воспроизвести здесь полную таблицу 2012 года.

В табл. 1 приведены данные двадцати наименее и двадцати наиболее коррумпированных стран согласно ИВК.

ТАБЛИЦА 1

**Избранные результаты из Индекса восприятия
коррупции за 2012 год**

Страна	Ранг	Баллы	Страна	Ранг	Баллы
Дания	1	90	Ангола	157	22
Финляндия	1	90	Камбоджа	157	22
Новая Зеландия	1	90	Таджикистан	157	22
Швеция	4	88	Конго	160	21
Сингапур	5	87	Лаос	160	21
Швейцария	6	86	Ливия	160	21
Австралия	7	85	Экваториаль- ная Гвинея	163	20
Норвегия	7	85	Зимбабве	163	20
Канада	9	84	Бурунди	165	19
Нидерланды	9	84	Чад	165	19
Исландия	11	82	Гаити	165	19
Люксембург	12	80	Венесуэла	165	19
Германия	13	79	Ирак	169	18
Гонг-Конг	14	77	Туркменистан	170	17
Барбадос	15	76	Узбекистан	170	17
Бельгия	16	75	Мьянма	172	15
Япония	17	74	Судан	173	13
Великобри- тания	17	74	Афганистан	174	8
США	19	73	Северная Корея	174	8
Чили	20	72	Сомали	174	8

Корректировка системы шкалирования, произведенная в 2012 году, была сделана с целью повысить точность измерения, сопоставимость данных, в нее также были внесены некоторые другие новации. Одна из проблем индекса ТІ, которую давно осознавала и сама эта организация, заключалась в том, что, поскольку источники данных от года к году изменялись, сопоставлять результаты по годам было не совсем корректно. Учитывая отсутствие альтернативных данных, многие аналитики тем не менее проводили исследования, опираясь на индекс ИВК. При этом во многих работах часто указывалось на недостаточную корректность сопоставления, и с целью уменьшить ошибки измерения уровня коррупции использовались также данные из других источников.

Поскольку число стран, учитываемых в ИВК, меняется от года от году, сравнение *рейтингов* разных лет может вводить в заблуждение. Если, допустим, страна X была в каком-то году на 40-м месте в рейтинге, а спустя пять лет — на 80-м, люди, не знающие деталей, могут справедливо предположить, что коррупционная ситуация в ней заметно ухудшилась. Но если принять во внимание, что число стран, входящих в рейтинг, в первом году было 80, а спустя пять лет — 160, то окажется, что ситуация в стране X за эти годы осталась примерно той же самой, поскольку она по-прежнему находится в середине списка.

Поэтому было бы более правильным учитывать общий балл, приписываемый стране, а не ее место в рейтинге, особенно в тех случаях, когда проводится межвременное сравнение стран. ТІ объявила, что с применением новых методик определения ИВК, введенных в 2012 году, станет возможным прямое сравнение данных за разные годы. Но сложности сопоставления по баллам и по местам в рейтинге все равно будут

сохраняться до тех пор, пока количество включенных в рейтинг стран не станет постоянным.

ИБК подвергается критике также и по другим причинам, включая то, что в нем отражается мнение (восприятие коррупции) главным образом представителей бизнеса и экспертов, а не населения в целом. Это верно для многих сравнительных исследований восприятия коррупции, таких как опрос Всемирного банка BEEPS (Опрос о деловой среде и работе предприятий) и Всемирного экономического форума GCR (Глобальный доклад о конкурентоспособности). Существует также множество других опросов как отдельных групп, так и населения в целом¹, но, как правило, они касаются какой-либо одной или небольшого числа стран и проводятся по специально разработанным опросам. Поэтому ценность таких локальных опросов для сравнения коррупции в разных странах мира весьма ограничена.

ОПРОСЫ И ЛИЧНЫЙ ОПЫТ

Иногда утверждается, что исследования восприятия коррупции не отражают реальной ситуации. Здесь возникают две проблемы. Во-первых, при таком утверждении предполагается, что кто-то (возможно, сам критикующий) знает, какова реальная ситуация. Это бессмысленно — никто не может знать действительный уровень коррупции в каком бы то ни было обществе, учитывая и расхождения в определениях коррупции, и присущий ей теневой характер.

Во-вторых, восприятие — это тоже реальность. Если потенциальные инвесторы отказываются инвестировать из-за того, что уровень коррупции в той или иной

¹ Это, конечно, выборочные опросы. — *Прим. науч. ред.*

стране кажется им слишком высоким, то такое восприятие страны оказывает влияние на их поведение, и в этом смысле оно также является формой реальности. Не углубляясь в детали тысячелетних философских споров между материалистами и идеалистами, заметим, что мы живем одновременно и в мире материи, и в мире образов. С этой точки зрения единственной реальности не существует.

Тем не менее коррупцию имеет смысл измерять всеми доступными способами. Те, кто критикует опросы, касающиеся восприятия коррупции (т. е. мнения о коррупции), часто предлагают использовать вместо них опросы, касающиеся личного опыта респондентов. Респондентов спрашивают не об их ощущениях, а об их личном опыте. Типичный пример такого вопроса: «Давали ли вы или ваши близкие взятки в течение последних двенадцати месяцев?» Когда такие опросы впервые были проведены в 90-х годах, многие специалисты отнеслись к ним скептически, предполагая, что люди никогда не будут признаваться в даче взяток. Но теперь существуют многочисленные свидетельства того, что респонденты признаются в даче взяток, если они уверены в конфиденциальности и анонимности опросов.

Отчасти в качестве реакции на критику ИВК TI в 2003 году ввела новый метод построения индексов, основанный на комбинации вопросов как по оценке воспринимаемой коррупции, отношения к ней и вопросов, касающихся личного опыта респондентов. Результаты таких опросов представлены в барометре мировой коррупции (БМК — Global Corruption Barometer), который проводится каждые 1–2 года с момента его введения. На сайте TI он именуется опросом мнений и опыта людей.

В отличие от Индекса восприятия коррупции, барометр основан на опросах, проводимых самой TI (конечно,

при использовании соответствующих социологических компаний в той или иной стране). Его заметное преимущество — в стандартизации опросников и их комплексности. Так как вопросы от года к году практически не изменяются, то при сопоставлении различных стран в разные годы возникает гораздо меньше проблем.

С другой стороны, использование БМК базируется на менее обширной исходной информации, нежели при использовании ИВК. Сначала были представлены результаты опросов в сорока шести странах в 2003 году (причем результаты некоторых из них были неполны). Затем база для расчета БМК постепенно расширилась, в 2010–2011 годах в нем учитывалась информация уже о 100 странах. Несмотря на рост объема данных, их все равно пока меньше, чем при построении ИВК. Из-за недостатка места мы снова приведем здесь лишь краткие выдержки из результатов БМК.

Таблица 2 предоставляет свидетельства того, что многие граждане *будут* сообщать в опросах об уплате ими взятка. В таблицу включены только двадцать верхних и нижних стран из ИВК, которые входили в БМК 2010–2011 года, чтобы было проще сравнивать оба набора результатов.

ТАБЛИЦА 2
Избранные значения БМК
(страны упорядочены согласно рейтингу
2010–2011 гг.)

Страна	2004	2005	2006	2007	2009	2010/11
Дания	2	1	2	2	1	0
Норвегия	3	4	2	—	2	1
Британия	1	1	2	2	3	1
Австралия	—	—	—	—	—	2

Окончание табл. 2

Страна	2004	2005	2006	2007	2009	2010/11
Финляндия	3	3	1	2	2	2
Швейцария	2	1	1	1	1	2
Германия	1	2	2	—	—	2
Нидерланды	2	0	2	2	1	2
Исландия	3	1	2	1	2	3
Новая Зеландия	—	—	—	—	—	4
Канада	1	1	3	1	2	4
Гонконг	1	0	6	3	7	5
США	0	1	2	2	2	5
Япония	1	0	3	1	1	9
Сингапур	1	4	1	—6	9	
Люксембург	2	6	6	6	4	16
Венесуэла	9	6	21	12	28	20
Судан	—	—	—	—	—	21
Ирак	—	—	—	—	44	56
Афганистан	—	—	—	—	—	62
Конго	—	—	—	—	—	62
Бурунди	—	—	—	—	—	74
Камбоджа	—	—	—	72	47	84

Коррупционные позиции стран в индексах ИВК и БМК могут, конечно, несколько различаться. Кроме того, как мы видим, результаты 2010–2011 годов преподнесли нам несколько сюрпризов: например, оказалось, что Люксембург и Сингапур имеют более высокие рейтинги взяточничества, чем можно было ожидать,

тогда как рейтинги Венесуэлы и Судана оказались более низкими, чем можно было предполагать на основании данных ИВК 2012 года. Тем не менее общая картина при использовании обоих методов существенно не меняется: граждане богатых и стабильных демократических стран с гораздо меньшей вероятностью склонны давать взятки, чем граждане бедных и нестабильных стран или стран с авторитарной формой правления.

Прежде чем закончить рассмотрение БМК, нужно отметить еще три момента. Во-первых, как в случае со всеми данными, о которых шла речь до сих пор, при их анализе часто используется выражение «отражает коррупционность». Возможно, жители в одних странах больше опасаются признаваться в даче взяток, чем в других, и это может исказить наше сравнение коррупционной ситуации в различных странах. Данными социальных опросов (не только относящихся к коррупции) надо пользоваться с осторожностью.

Во-вторых, ответы на те вопросы БМК, которые апеллируют к личному опыту респондентов, могут многое сказать нам о низовой коррупции, но они малопригодны для оценки верхушечной коррупции, поскольку большинство граждан почти никогда не имеют дела с чиновниками высокого уровня, например политиками. Это представляет собой значительную проблему для подобных опросов, учитывая, что коррупция в элитах обычно приносит гораздо больше вреда, чем низовая коррупция.

И наконец, начиная с первого выпуска БМК в 2003 году, многократно оценивалась корреляция между ИВК и БМК. Уровень этой корреляции оказывался достаточно высоким — оценки одного индекса подтверждают оценки другого.

Следует отметить, что для оценки коррупции проводится еще ряд опросов, базирующихся на опыте людей. Наиболее известным и уважаемым из них является

Международный обзор жертв преступлений (МОЖП — ICVS). К сожалению, он проводится нерегулярно, и число участвующих в нем стран значительно меняется от опроса к опросу. Тем не менее стоит упомянуть, что, по расчетам, корреляция между ИВК и МОЖП оказалась довольно высокой. Это радует, так как при этом растет доверие к результатам, полученным при помощи различных опросов общественного мнения.

Читателям, которые интересуются коррупцией в сфере бизнеса, следует обратить внимание также на упомянутый выше BEEPS и на Международный обзор криминального бизнеса (МОКБ), хотя последний, к сожалению, проводился пока только один раз (в 2000 году; аналогичное исследование, но меньшего масштаба, было проведено в 1990-е годы).

Еще один полезный опрос, проведенный лишь однажды (на момент написания этой книги, в 2014 году), — Специальный отчет Евробарометра о коррупции. Предполагалось проводить его и в дальнейшем. В опросе Евробарометра гражданам Евросоюза задавали вопросы, связанные с их личным участием в даче взяток. Согласно опросу, 12% опрошиваемых заявили, что лично знакомы с кем-то, кто берет взятки (в Великобритании — 0%!). Но только 4% признались, что давали их сами или что им предлагали дать взятку. Следует заметить, что данные опроса сильно различаются от страны к стране, и поэтому их усреднение может привести к ложным выводам. Так, в Румынии 25%, а в Латвии 29% участников опросов указывали, что давали взятку или получали предложение ее дать. На другом конце спектра, в Скандинавских странах, Германии, Люксембурге, Португалии и Великобритании, доля указывающих на это очень низка (меньше 1%), что в целом соответствует результатам, полученным другими методами.

ПРОСЛЕЖИВАНИЕ

Оригинальный подход к измерению коррупции был представлен в 1990-х годах Всемирным банком — прослеживание (tracking). Он был реализован в двух видах — прослеживание общественных расходов (ПОР) и количественное обследование предоставляемых услуг (КОПУ). Эти подходы слишком сложны с технической точки зрения, чтобы подробно представить их в этой книге, но основы методики и их общий смысл объяснить легко.

В 1990-х годах Всемирный банк всерьез озаботился тем фактом, что средства, направляемые им в развивающиеся страны, часто не доходят до тех, кому они изначально предназначались. Например, большинство средств, выделенных на развитие начального школьного образования в Уганде просто не дошло до школ. Выяснив это, банк разработал методы прослеживания движения этих средств на всех административных уровнях вплоть до отдельных начальных школ и совместно с правительством Уганды ввел их в действие в 1996 году. Результаты были впечатляющими. Средний объем средств, дошедших до школ, в 1991–1995 годах составлял 13 центов на каждый выделенный доллар, а к 2001 году вырос до 80 центов на доллар. Этот результат есть следствие применения метода ПОР.

Хорошим примером использования метода КОПУ является опыт Бангладеш. Всемирный банк предположил, что большинство средств, выделенных на оказание медицинской помощи, было либо растрчено, либо использовано на другие цели. Была разработана система прослеживания, которая включала множество контрольных посещений в учреждения здравоохранения в течение всего 2002 года, для того чтобы выявить отсутствующих на рабочих местах сотрудников. Обнаружилось, что более 40% врачей и примерно 35% других

работников здравоохранения различных уровней, оплачиваемых из средств Всемирного банка, отсутствовали на своих рабочих местах в рабочее время. Исследователи разработали проект «Врачи-призраки». Хотя некоторые медицинские работники отсутствовали на работе по уважительным причинам, оказалось, многие врачи, работавшие по совместительству, занимались в положенное для работы в клиниках время частной практикой, продолжая получать при этом зарплату из государственных средств. В результате использования метода прослеживания ситуация в здравоохранении заметно улучшилась.

Значительное преимущество методов прослеживания состоит в том, что они не только позволяют измерять уровень коррупции и его изменение путем сбора статистических данных «до и после», но одновременно помогают уменьшить коррупцию, что само по себе является важнейшим стимулом для ее измерения. К сожалению, как и все методы измерения коррупции, прослеживающие методы имеют свои недостатки. Так, они могут измерять уровень коррупции только в определенных конкретных отраслях (образовании, здравоохранении и т. п.) или в отдельных регионах. Для оценки общего масштаба коррупции в стране они не годятся. Они также очень дороги как с точки зрения временных затрат, так денежных. Эти методы требуют наибольших (среди рассмотренных здесь методов) расходов относительно масштаба решаемых с их помощью задач.

И наконец, эти методы будут хорошо работать, только если власти исследуемой страны будут согласны сотрудничать с организациями, которые хотели бы оказать помощь в исследовании коррупции и борьбе с ней. Так, правительство Уганды оказывало очень большую поддержку Всемирному банку, тогда как правительство Танзании показало себя в 1999–2004 годах гораздо менее готовым

к сотрудничеству в проведении ПОР на его территории различными организациями. Возможно, властям не хотелось участвовать в том, что с их точки зрения могло быть расценено как внешнее вмешательство. В результате ПОР, проведенные здесь, были гораздо менее успешны.

ДРУГИЕ МЕТОДЫ

В дополнение к упомянутым четырем методам для оценки масштабов коррупции в определенных ситуациях исследователи применяют и ряд других. Один из них — это организация *фокус-групп*. Обычно составляется группа из 8–12 человек, предпочтительно не специалистов, а обычных людей, которых просят принять участие в обсуждении заданной темы в течение некоторого времени (от 45 минут до двух часов). Исследователь выполняет роль модератора группы, но сам не участвует в дискуссии. Многие исследовательские проекты предполагают создание нескольких таких групп, и дискуссии обычно записываются (иногда делаются только заметки). После окончания работы группы исследователь анализирует дискуссию, чтобы определить основные настроения и точки зрения членов группы. Для этого могут использоваться компьютерные программы, такие, например, как N-Vivo.

Преимущество фокус-групп в том, что организовать их проще и дешевле, чем провести широкомасштабный опрос. Но, в отличие от массового опроса, результаты которого будут статистически достоверны (если выборка была построена корректно и в ней было представлено достаточное количество респондентов), результаты, полученные при исследовании фокус-групп, не могут считаться отражающими взгляды широких слоев населения хотя бы потому, что выборка слишком мала. Более того, поскольку участники подобных групп могут

впоследствии донести друг на друга властям, данный метод мало пригоден для оценки личного опыта в сфере коррупции.

Раньше фокус-группы всегда проводились при личном участии респондентов, но в последнее время наметилась тенденция проведения таких групп онлайн. Многие исследователи считают, что получаемые при этом результаты менее надежны, чем полученные традиционным способом. Существует и другой онлайн-метод, использующий электронную почту, — метод *Дельфи*. Он основан на мнении и опыте специалистов-экспертов, которым предлагается ответить на некоторое количество вопросов. Затем ответы ранжируются и исследователь составляет финальный отчет, результаты которого снова рассылаются всем участникам в качестве вознаграждения за участие в проекте.

Метод Дельфи имеет ряд преимуществ. Он сравнительно дешевый. В нем участвуют люди, знающие о данном предмете больше, чем рядовые граждане. Участники не должны находиться в одно время в одном и том же месте. Они могут одновременно предложить как детальную информацию о коррупции, так и квалифицированные рекомендации по ее уменьшению в определенной ситуации. К недостаткам этого метода относится то, что исследование может занять слишком много времени в силу занятости специалистов, при этом может быть сложно обеспечить необходимый для получения обоснованных выводов уровень консенсуса; результаты применения этого метода также не могут считаться статистически достоверными.

Третий метод — интервью². Например, изучение коррупции в полиции может включать интервьюирование

² Иногда такие интервью называют «глубинными интервью». — *Прим. науч. ред.*

небольшого количества людей, отобранных соответствующими агентствами: для мелкомасштабного исследовательского проекта, например, достаточно проинтервьюировать шестерых офицеров полиции, шестерых расследующих коррупцию журналистов, шестерых членов антикоррупционных НКО. При использовании этого метода в ряде стран, где проводились расследования коррупционных дел, результаты которых были опубликованы, интервью были взяты также у шести членов комиссий, расследующих подобные преступления (например, Комиссия Кнапп и Моллен в США, Комиссия Вуд и Фицджеральд в Австралии). Этот метод хорош тем, что позволяет анализировать сходства и различия мнений между группами и даже внутри групп.

Для большинства исследований целесообразно использовать интервью, которые слабо структурированы. Для этого создается список одинаковых для всех групп вопросов — так чтобы исследователь мог напрямую сравнивать ответы внутри отдельных групп и между этими группами, но при этом допускается также проведение свободной дискуссии, после того как респонденты ответили на вопросы. Интервьюируемые часто обсуждают темы, о которых исследователь даже не задумывался, в то время как проведение «закрытых» интервью (состоящих из ответов на заранее заготовленные вопросы) может приводить к тому, что будут упущены важная инсайдерская информация и «объемная» точка зрения респондента на проблему.

Четвертый метод — контент-анализ — как исследовательский инструмент в последние годы заметно изменился. В прошлом, когда изучалось, скажем, содержание выпусков одной или нескольких газет за десять лет, этот подход включал тщательный отбор статей, по возможности за определенные периоды, и строгое следование заданному формату. С развитием онлайн-

ресурсов и поисковых машин появилась возможность относительно дешево, быстро и просто найти информацию о том, например, как средства массовой информации одной или нескольких стран сообщали о коррупции (частоту репортажей, тип и уровень описываемой коррупции и т. д.).

Отчеты о коррупции, сделанные комиссиями по расследованию, — другой тип документов, которые можно подвергнуть систематическому анализу, и они зачастую являются бесценными источниками информации. Проблема в том, что такие отчеты достаточно редки.

Даже при том что такая проверка потребует использования других видов исследований, представляется разумным предположить, что количество и содержание репортажей о коррупции, предоставляемых средствами массовой информации, оказывает большое влияние на восприятие коррупции. Однако контент-анализ средств массовой информации не позволяет измерить коррупцию как таковую, хотя во многих странах, где власти не публикуют систематических официальных статистических отчетов, газеты иногда предоставляют отдельные статистические данные, включенные, например, в речь министра внутренних дел. Вместе с тем данный метод может быть использован для построения обоснованных предположений о том, почему граждане или бизнесмены имеют то или иное представление о коррупции.

В качестве еще одного (пятого) метода изучения коррупции ученые используют статистический анализ. В анализ включается большое количество реальных случаев коррупции (часто основанных на публикациях в средствах массовой информации, судебных решениях и интервью), которые должны быть систематизированы и подвергнуты статистическому анализу для выявления закономерностей. Этот метод полезнее применять

при изучении коррупции в определенной отрасли или регионе, чем для анализа коррупции в целом, но он позволяет выделить характерные черты различных типов коррупции.

Относительно новым методом изучения коррупции является эксперимент. Все большее количество социологов прибегают к использованию эксперимента для доказательства своих гипотез. Одна из причин этого заключается в том, что данный метод, по их мнению, предоставляет более убедительные объяснения причинно-следственных связей, чем большинство других методов: действительно ли из А следует Б или же они просто связаны между собой каким-то образом, которому мы не можем найти удовлетворительного объяснения? Допустим, мы хотим узнать, основано ли предположение, что таможенные службы в стране А заметно более коррумпированы, чем их коллеги в стране Б, на каких-либо фактах. Чтобы это проверить, можно попытаться провезти небольшое количество контрабандного товара (дабы не подвергаться в случае обнаружения значительному риску), например вдвое большее разрешенного к ввозу количество сигарет из дьюти-фри, в обе страны и оценить, как часто таможенные службы будут готовы закрыть на это глаза в обмен на небольшую взятку.

Такой экспериментальный подход весьма привлекателен, но его использование может оказаться проблематичным для анализа столь сложного явления, как коррупция. Например, испытание коррупционной податливости сотрудников дорожной полиции путем проверки того, насколько охотно они согласятся простить водителю штраф за превышение скорости в обмен на предложенную взятку, вызывает этические вопросы. Если мы в ходе эксперимента будем превышать скорость, то это, вообще говоря, приведет к росту риска

для жизни ни в чем не повинных граждан. Поэтому защитники гражданских прав могут задаться вопросом, правомочно ли вовлекать сотрудников дорожной полиции в то, что можно расценивать как провокацию. Если на первый вопрос действительно трудно предложить удовлетворительный ответ, то второй может быть решен, если проводить такой эксперимент выборочно — только над теми полицейскими, которые уже подозреваются в коррупции. В этом случае эксперимент не будет являться «подставой» (когда человек, который в обычных условиях не стал бы нарушать закон, подвергается настолько сильному искушению, что не выдерживает и соглашается нарушить закон). Другими словами, исследователи не будут *предлагать* взятку, искушая честных служащих, но будут ждать, пока ее у них попросят.

Оба описанных выше сценария (с таможенниками и дорожной полицией) — это эксперименты, проводимые в реальной ситуации, так называемые полевые эксперименты. Есть и другой тип эксперимента — лабораторный эксперимент. В нем определенные ситуации воспроизводятся (имитируются) в искусственно создаваемой среде. Так же как и полевые эксперименты, этот метод исследования коррупции очень молод. Такие эксперименты стали проводиться лишь в конце XX века. Но уже первые исследования показали, что, например, в развитых странах женщины менее склонны к коррупции, чем мужчины, тогда как в развивающихся странах подобного различия установить не удастся.

Читатель легко может представить себе, какие этические и методические проблемы возникают при проведении различных полевых и лабораторных экспериментов. Совершенно очевидно также, что результаты лабораторных экспериментов, например определяющих толерантность граждан к коррупции в разных

странах, должны восприниматься с осторожностью. При их интерпретации мы не только должны учитывать отличие условий эксперимента от реальности, но также подвергнуть сомнению саму возможность обобщения результатов таких экспериментов, особенно если число их участников невелико. Стоит также задуматься и об отношении контролируемого лабораторного эксперимента к реальному обыденному поведению. Некоторые участники эксперимента могут вести себя в реальных, не экспериментальных условиях совершенно иначе.

Это лишь некоторые причины, по которым экспериментальный метод, в принципе достаточно привлекательный, требует преодоления ряда проблем. Но тот факт, что эксперименты, связанные с коррупцией, оказались весьма успешными, раскрыли новые перспективы и поставили ряд новых вопросов, показывает, что этот метод открывает новые интересные возможности — нам только нужно продолжать совершенствовать методику их проведения.

И наконец, еще один особый метод — это *прокси-подход*. Этот метод использует, например, такая организация как *Global Integrity (GI)*, которая утверждает, что, поскольку мы не можем удовлетворительно измерить масштаб собственно коррупции, то лучше попробовать оценить меры, предпринимаемые для борьбы с ней. В своем отчете, *Global Integrity Report*, GI изучает меры, предпринимаемые различными организациями (государственными структурами, НПО, средствами массовой информации и т.п.) в отдельных странах, а также внедрение и исполнение этих мер, и затем оценивает результаты, присваивая странам те или иные оценочные баллы.

Этот альтернативный подход достаточно перспективен, хотя при его использовании и существует опасность слишком прямолинейно трактовать официаль-

ные заявления. Тем не менее всегда полезно знать, насколько серьезно политические элиты воспринимают коррупцию, что они делают для ее искоренения и чего не делают. Более того, GI в большей степени полагается на оценки местных специалистов, чем на другие источники данных. Начиная с 2014 года GI изменила методологию исследования, так что последний ее полный отчет (на момент написания книги) относится к 2011 году и включает более тридцати изучаемых стран.

Теперь мы можем ответить на вопрос, поставленный в названии этой главы: мы можем измерять коррупцию, но не идеально точно. В этой главе было представлено несколько методов ее измерения (оценки), каждый из которых имеет свои преимущества, но при этом связан с некоторыми проблемами. Какие-то измеряют восприятие, какие-то — опыт. Некоторые направлены на создание «общей картины» — уровня коррупции в стране в целом, тогда как другие нацелены на специфику коррупции в отдельных отраслях, на фирмах или в регионах. Одни включают в себя опросы всех слоев населения, а другие — только деловых кругов. Это отчасти объясняет, почему результаты, получаемые при разных опросах в одной стране, могут значительно различаться. При этом только некоторые из них применимы для оценки социальной коррупции. Поэтому когда мы говорим, что хотим измерить коррупцию, мы должны хорошо представлять себе, *что именно* мы пытаемся оценить. Таким образом, чем больше методов применяется, включая так называемые «смешанные», или многосторонние (то есть подходящие к измерениям со всех возможных точек зрения), методы, тем лучше. К сожалению, в настоящее время это сложно сделать из-за различий в объемах данных, в формулировках вопросов и т. п. Все это, конечно, осложняет межстрановой анализ коррупции.

Тем не менее совершенно ясно, что развитые и стабильные демократии в целом гораздо меньше подвержены коррупции, тогда как обнищавшие диктатуры и проблемные государства сильно страдают от нее. Хотя из этого правила есть исключения, они только подтверждают правило. Скандинавские страны почти всегда показывают крайне низкий уровень коррупции, какой бы метод мы ни применяли.

В заключение необходимо подчеркнуть три важных момента. Во-первых, не существует альтернативы для тщательно продуманного и грамотного выбора методологии (то есть совокупности применяемых методов) и точной оценки результатов. Сложные статистические методики, использующие компьютерную обработку данных, могут оказать существенную помощь в попытках измерить коррупцию, но не являются альтернативой ясному и обоснованному выбору методов.

Во-вторых, все описанные здесь методы изучения коррупции относительно новы. Уже к 1980 году существовало несколько бизнес-анализов (такой как, например, Международный справочник деловых рисков), включавших описание уровня коррупции в отдельных странах, но они не были ни общедоступными, ни нацеленными на изучение непосредственно коррупции, как опросы, проводимые в 1990-х и 2000-х годах. Первый ИВК был выпущен в 1995 году, первый БМК в 2003 году, первые опросы общественного мнения по коррупции были проведены в 1996 году, а результаты первых экспериментальных исследований систематически публикуются лишь с начала 2000-х годов. Новейшие версии контентного анализа стали доступны только с развитием сетевых ресурсов. Следовательно, нельзя утверждать, что в последнее время действительно наблюдается всплеск коррупции, но можно с уверенностью сказать,

что информированность о коррупции значительно возросла.

И наконец, те, кто критикует попытки измерить коррупцию, часто ссылаются на то, что наши методы не только несовершенны, но могут быть контрпродуктивными. Если в результате применения различных методик оценки коррупции выяснится, что элиты присвоили значительную долю помощи той или иной стране, то потенциальные инвесторы вообще могут отказаться помогать этой стране. Две ведущие мировые организации по борьбе с коррупцией — Трансперенси интернешнл и Всемирный банк — пришли к неутешительному заключению, что отказ от помощи наиболее коррумпированным странам наносит гораздо больше вреда тем слоям населения этих стран, которые больше всего в ней нуждаются, а не коррумпированным элитам. Это позволяет подойти к проблеме предоставления помощи с учетом особенностей конкретной страны; прослеживание, о котором шла речь выше, является в данном случае одним из возможных решений.

Мы находимся на ранней стадии эмпирического изучения коррупции, и неудивительно, что перед нами стоит еще много нерешенных проблем. В частности, мы плохо умеем измерять верхушечную коррупцию. Но наши методы постоянно улучшаются, свидетельством чего стало, например, изменение в методике расчета ИВК (2012 год). В конце концов, несовершенный, но постоянно улучшающийся инструмент лучше, чем отсутствие какого-либо инструмента, что было бы только на руку коррупционерам.

Глава 4

Социально-психологические и культурные объяснения

Любая серьезная попытка объяснения коррупции должна быть комплексной. У коррумпированности может быть много причин. И даже тогда, когда ее мотивы кажутся вполне понятными, мы видим, что и они неодинаковы у различных людей и коллективов. Было бы наивно предполагать, что существует некое общее объяснение феномена коррупции типа жадности или представившейся возможности, которой удобно воспользоваться. Для того чтобы объяснить коррумпированность, нужно уметь определять различные факторы, сочетание которых так или иначе объясняет это явление, иначе наши попытки взять коррупцию под контроль будут тщетны.

В данной главе наше внимание будет сосредоточено на личностных особенностях людей, вовлеченных в коррупцию, их взаимоотношениях с обществом, а также на том, как культура, характерная для того или иного общества, может быть связана с коррупцией. Чтобы упростить изложение, мы будем рассматривать факторы коррупции по очереди, имея в виду, что в реальном мире они взаимодействуют между собой во всевозможных комбинациях и вариантах.

Чтобы учесть взаимодействие различных факторов, мы выберем соответствующие теоретические основы для анализа коррупции, а именно структурную теорию Энтони Гидденса. Мы воспользуемся ею в этой и в следующей главах. Структурная теория Энтони Гидденса исходит из того, что невозможно объяснить поведение людей исключительно личной свободой выбора и действия («агентство») или только структурой мира, в которой агенты существуют и действуют («структура»). Эта теория предполагает, что решения, принимаемые людьми, есть следствие их ограниченного реальными условиями жизни свободного волеизъявления¹. Этот подход и будет лежать в основе нашего анализа коррупции, хотя и не всегда в явном виде.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

Прежде чем приступить к социально-психологическому анализу коррупции, поясним, что мы имеем в виду. Начнем с психологии. Как известно, психология — это наука, которая изучает, в частности, то, как индивид ведет себя в той или иной ситуации и что он при этом думает. Социология, в свою очередь, исследует организацию общества и то, как оно функционирует. Таким образом, социально-психологический подход (его можно также именовать психосоциальным) является комбинацией этих двух подходов: он изучает отдельных индивидов и их взаимодействие с обществом.

Хотя, как мы только что сказали, психология изучает отдельного индивида, тем не менее известный афоризм поэта Джона Донна «человек — не остров» может служить исходной точкой для анализа коррупции с точ-

¹ То есть свободно принимаемые решения ограничены внешними условиями. — *Прим. науч. ред.*

ки зрения личностных факторов. И если мы начнем наше исследование с изучения жадности как основного объясняющего коррупцию фактора, то даже это понятие нельзя вырывать из социального контекста. Желание иметь больше связано с существующими общественными нормами; такие блага, как холодильник или компьютер, иметь которые в богатом обществе считается совершенно обычным, в обществе бедном могут считаться роскошью.

Следующий фактор относится к месту индивида в обществе. Это потребность быть уважаемым или признанным другими. В книге «*Конец истории и последний человек*» Фрэнсис Фукуяма ссылается на базовую потребность (с его точки зрения) в *тимусе* (идея, заимствованная им, в частности, у Гегеля). Это слово греческого происхождения, означающее желание человека быть признанным в обществе. Певец Фил Коллинз в «Двух сторонах истории» поет об уличном мальчишке с пистолетом, без которого его никто не уважает. Если коррупция (то есть получение взятки) означает рост богатства и социального престижа, которые ей сопутствуют, или она дает индивиду ощущение власти над другими (например, оказание покровительства), то ее можно рассматривать как фактор, порождаемый *тимусом*.

К предыдущему пункту относится еще и то, что иногда люди становятся коррумпированными в силу собственных амбиций. Если подъем по социальной лестнице по каким-либо причинам затруднен, коррупция (например, дача взятки за поступление в университет) становится «усвоенной» реакцией на обстоятельства, и когда такой индивид достигает высокого положения, он может сам начать помогать другим амбициозным индивидам преодолевать преграды².

² В частности, незаконным путем. — Прим. науч. ред.

В поисках объяснений того, почему люди становятся участниками организованной преступности, Джеймс Финкенауэр и Элин Вэринг ввели понятие «ментальность дурака», означающее, что индивид, который в существующей системе ценностей является аутсайдером, будет дураком, если будет продолжать жить, руководствуясь этими ценностями³.

Если, например, представитель дискриминируемого этнического меньшинства достигает высокого положения в обществе, но не стремится получать от этого дополнительной выгоды, то он может считаться лузером или «дураком»⁴. Можно представить еще одну ситуацию, которая может быть проявлением «ментальности дурака» — это когда индивид становится коррумпированным ради того, чтобы испытать острые ощущения от нарушения правил, борясь с рутинной, то есть от скуки.

Другая теория преступности, которая также может внести свой вклад в лучшее понимание коррупции, — это *теория возможности*. Как следует из названия, этот подход основан на том, что люди часто пользуются возникшей возможностью, например, оказаться в нужное время в нужном месте. Эта теория может быть связана с теорией рационального выбора, которую в нашем случае лучше всего представить в терминах анализа «издержки-выгоды».

Если вероятность быть пойманным мала и известно, что, скорее всего, возможное наказание (в случае поимки) будет относительно легким, то потенциально высокая выгода от акта коррупции будет привлекательной

³ Стремление не быть дураком может толкнуть его на путь преступления, которое ассоциируется у него с превращением в «умного». — *Прим. науч. ред.*

⁴ Конечно, это зависит от психологии человека. — *Прим. науч. ред.*

для индивида, максимизирующего свою выгоду (этот подход основан на концепции Г. Беккера)⁵.

Так или иначе, все рассматриваемые факторы связаны с положительными стимулами для индивида. Но существуют и отрицательные стимулы. Один из них — чувство неуверенности. Иногда это является чисто психологическим ощущением, проявлением личности индивида, причиной которого является детский опыт. Но это может быть также связано с положением взрослого индивида в обществе. Если растет безработица или правительство только что заявило о намерении заметно сократить количество госслужащих, то некоторые из них могут попытаться извлечь выгоду из своего служебного положения не из соображений амбиций или узкого эгоизма, а чтобы срочно накопить какие-то средства, пока есть возможность. Это можно назвать синдромом «запасливой белки».

Предыдущий пункт плавно перетекает в следующий, связанный с ростом бедности. Часто в экономически слабых странах, например, во время переходного периода после революции или военного конфликта, зарплата выплачивается чиновникам с опозданием, не полностью или вообще не выплачивается. В подобных обстоятельствах участие в актах коррупции становится для них, по крайней мере вначале, способом выживания.

Третьим отрицательным стимулом является давление извне, как правило со стороны коллег или начальства. Так, исследования полицейской коррупции показали, что новые сотрудники полиции, приходящие в уже коррумпированное отделение, часто так или иначе подвергаются давлению с целью приобщить

⁵ См. знаменитую статью «Преступление и наказание. Экономический подход» и другие работы Г. Беккера. — *Прим. науч. ред.*

их к коррупционной деятельности. Если они отказываются, то подвергаются угрозам и ostracismu, вплоть до насилия. Если же они не доносят на своих коллег, то тем самым становятся их соучастниками, то есть вовлекаются в коррупцию. Такая форма вовлечения в коррупцию основана на страхе, а не на стремлении к власти или к материальной выгоде.

То, что некоторые сотрудники полиции не сообщают известную им информацию об организованной преступности из-за угроз их детям или семьям со стороны преступных группировок, также объясняется страхом. В этих случаях полицейские должны считаться коррумпированными, так как они используют свою должность в частных интересах (ставя интересы своих близких выше государственных). Но все же в подобных ситуациях, когда бездействие полицейского будет обнаружено, судья или начальство должны подходить к ним более снисходительно, так как подобные случаи относятся либо к белой, либо к серой коррупции.

Другой вид нарушений также может быть вызван страхом, например, разоблачения. Так, человек, занимающий ответственную должность, может быть вынужден злоупотреблять своим положением из-за шантажа, часто основанного на использовании «ловушки». Примером этого может служить дело министра финансов КНР (закончившееся его отставкой в августе 2007 года) в результате вскрывшегося романа этого министра с женщиной, работавшей на тайваньскую разведку, причем китайские власти скрывали причины отставки. Такой тип ловушек называют «медовыми ловушками». Здесь можно говорить о серой или черной коррупции.

Еще одна криминологическая теория, помогающая лучше понять причины коррупции, — *теория ярлыков*. В своей исходной форме она в первую очередь ассоциируется с Говардом Беккером. Более поздняя концеп-

ция — «подход позора» Джона Брейсвейта — также близко связана с ней. В основе ее лежит утверждение, что если государство или общество навешивает на кого-либо ярлык преступника (или позорит его), то этот человек станет таковым, если не последует каких-либо шагов к его реабилитации. Поэтому не следует относиться к человеку, нарушившему закон только один раз (по крайней мере, если нарушение не слишком серьезно), как к закоренелому преступнику. Реинтеграция лучше отчуждения.

Этот же аргумент, но в несколько измененном виде, может быть распространен и на коррупцию. Например, если средства массовой информации постоянно сообщают, что таможенники более коррумпированы, чем они есть на самом деле, то некоторые таможенники, которые до этого не были коррумпированными, могут стать таковыми на том основании, что «все равно нам не верят, ну и черт с ними!». Подозрительное отношение к кому-то может стать сильным толчком к нарушению правил.

До сих пор мы рассматривали причины, которые могут привести к коррупции отдельного человека. Следующую идею мы позаимствуем из популярных теорий преступности, отвечающих на вопрос, почему большинство людей *не принимают* участия в антисоциальной деятельности. Если бы теория рационального выбора была верна, то коррупции должно было бы быть *больше*, пока ее издержки не перевесят ее выгоды.

В книге, вышедшей в 1969 году, Трэвис Хирши разработал теорию контроля. Согласно этой концепции, сила связей в группе является важным регулятором поведения. Если группа в основном законопослушна (в широком смысле), то тесные связи между группой и индивидом определяют его поведение. И наоборот, слабые связи приводят к тому, что индивид с большей

вероятностью будет следовать собственным интересам, не принимая во внимание то, какое влияние это окажет на остальных. В более поздних работах Хирши совместно с Майклом Готтфредсоном предложил концепцию, которую они с гордостью называли общей теорией преступления. В ней они также сосредоточили свое внимание на контроле, на сей раз в большей степени на самоконтроле индивида. Поскольку, как они утверждали, самоконтроль частично является результатом процесса социализации, то понятно, что этот подход хорошо сочетается с концепцией *интерактивного структурирования*, сторонником которого я являюсь. То, что утверждает теория контроля, достаточно убедительно объясняет, почему большинство людей, обладающих властью, не злоупотребляют своим положением.

Прежде чем завершить обзор социально-психологических объяснений, необходимо упомянуть о безусловной важной, но трудно доказуемой концепции *врожденной морали*. Согласно ряду религиозных и философских воззрений, все мы обладаем врожденным чувством правильного и неправильного, а социальная среда определяет, в какой степени мы будем вести себя правильно или неправильно.

РОЛЬ КУЛЬТУРЫ

Почему в странах Северо-Западной Европы уровень коррупции меньше, чем в странах Юго-Восточной Европы, а европейские страны в целом коррумпированы меньше, чем большинство стран Латинской Америки и Африки? А в той же Латинской Америке — почему Барбадос, Чили и Уругвай менее коррумпированы, чем остальные страны этого региона, и почему Ботсвана — наименее коррумпированная страна экваториальной Африки? Некоторые исследователи пытаются объяс-

нять это культурными различиями. Надо отметить, что под культурой в данном контексте понимается совокупность преобладающих в обществе ценностей, настроений и поведенческих стандартов. Они могут быть связаны с религиозными и философскими традициями, уровнем доверия в обществе, с тем, являлась ли страна колонией, а также была ли в ней политическая диктатура.

Начнем с религиозных и философских традиций. Существует значительная корреляция между уровнями наблюдаемой коррупции, представленной, например, Индексом восприятия коррупции (см. главу 1), и основной религией. Протестантские страны, как правило, менее коррумпированы, чем католические, которые, в свою очередь, коррумпированы менее, чем православные, тогда как в целом христианские страны коррумпированы менее мусульманских.

Есть несколько интересных предположений о том, почему протестантские страны менее коррумпированы, чем католические. Они основаны на теориях исторического развития. Протестантизм возник как реакция на коррупцию в католической церкви, и это отвращение к коррупции было пронесено сквозь века. Кроме того, католики могут искупить грехи через исповедь, тогда как протестанты несут личную ответственность за свои грехи. Другие объяснения, предлагаемые исследователями, такими как, например, Рональд Инглхарт, сводятся к тому, что более строгая иерархическая система является и более коррумпированной, а католицизм является более иерархически организованной структурой, чем протестантизм.

Но корреляция может быть только кажущейся (ложной), а классификация стран, например, по географическому или религиозному признаку, может вводить в заблуждение. Такие переменные, как валовой доход

на душу населения, уровень демократии, уровень доверия и качество управления, так же сильно коррелируют с воспринимаемым уровнем коррупции, как и религиозные или философско-культурные традиции. Почему четыре страны со схожими традиционно-философскими взглядами — Китай, Гонконг, Сингапур и Тайвань — настолько различаются по уровню коррупции? Может быть, это объясняется тем, что население Гонконга и Сингапура относительно невелико, а Китая — огромно? Безусловно, страны с меньшим населением преобладают среди наименее коррумпированных стран согласно ИВК, и можно было бы предположить, что размер страны как-то связан с культурой коррупции. Но среди наиболее коррумпированных встречаются и маленькие страны, что заставляет нас пересмотреть или, по крайней мере, уточнить подобного типа утверждения.

Дэниэл Трейсман проверял гипотезу, согласно которой религиозные традиции отчасти объясняют или как-то соотносятся с различиями в восприятии коррупции. В своем блестящем анализе причин коррупции он пришел к выводу, что, хотя протестантизм хорошо коррелирует с низким уровнем коррупции, в случае других религиозных традиций сильных корреляций не наблюдается.

Другая ценность, связанная с культурой и часто упоминаемая в литературе, — это отношение к семье и государству. Согласно этому утверждению, культуры, в которых верность семье (семейственность) и друзьям стоит выше, чем преданность государству, некоторые формы коррупции, особенно социальной, будут проявляться сильнее, чем в менее семейно ориентированных культурах. Здесь, как и во многих социологических исследованиях, результаты сильно зависят от того, как был определен и измерен уровень семейственности.

Конечно, страны, в которых понятие семьи в широком смысле является более значимым, чем в странах более индивидуалистической культуры, демонстрируют более высокие показатели коррупции, так что этот фактор действительно может частично объяснить различия между Северо-Западной и Юго-Восточной Европой (и между упомянутыми ранее католицизмом и протестантизмом). Но к этим выводам надо подходить с осторожностью, так как целью подобных исследований была в первую очередь экономическая, а не социальная коррупция. И хотя между высоким уровнем экономической и социальной коррупции может существовать значительная корреляция, необходимы более широкие эмпирические исследования.

Доминирующее в обществе отношение к семье, государству и власти связано с легитимностью государства. Там, где основная часть населения доверяет государству и обеспечивает режиму высокий уровень легитимности, коррупция, скорее всего, будет ниже. Очевидно, что это своего рода проблема курицы и яйца, но тем не менее граждане будут больше доверять власти, если будут считать, что большинство ее представителей — честные люди.

Эрик Усланер показал, что с уровнем коррупции коррелирует не только уровень доверия к власти, но и то, насколько люди доверяют другу, особенно тем, с кем они незнакомы. В целом низкий уровень социального доверия коррелирует с высоким уровнем коррупции.

Пятое различие основано на влиянии *прошлого* на отношения и поведение людей в *настоящем*. Существует мнение, что бывшие колонии более склонны к коррупции. Почему? Лей Гарднер полагает, что, поскольку колониальные администрации, как правило, не могли сами собирать налоги, то они в этом полагались

на местных сборщиков налогов, которые часто брали с населения взятки. К тому времени, когда страна переставала быть колонией, эта практика настолько укоренялась, что коррупция продолжала существовать и в постколониальный период. Другой аспект наследия колониализма состоит в том, что государственные власти долгое время воспринимались местным населением как навязанные ему извне и, следовательно, незаконные, поэтому как простые граждане, так и местные власти подчас не испытывали неловкости, обманывая государство. Такое отношение к государству часто переносится и на постколониальную жизнь.

Хотя влияние колониализма часто помогает объяснить высокий уровень коррупции, причинно-следственная связь здесь не всегда существует или этот аргумент требует подтверждения. Факты показывают, что бывшие британские колонии, за исключением Нигерии и Пакистана, менее коррумпированы, чем бывшие французские и португальские колонии. Это говорит о том, что уровень соблюдения законности и в колониальные времена тоже различался.

Заслуживает внимания еще один аспект постколониального поведения. В ряде случаев страны, ставшие независимыми при распаде «империй» (например, Эстония, входившая в состав СССР), стараясь быть непохожими на коррумпированные государства, в которые они входили, стремятся поддерживать низкий уровень коррупции.

В наследство от метрополий многим бывшим колониям досталось законодательство. Оно часто делится на системы общего права (*common law*) и континентального права (*civil law*). Первое, базирующееся на так называемых юридических прецедентах, характерно для англоговорящих стран, тогда как второе, основанное на кодексе законов, преобладает в континен-

тальной Европе. Считается, что в странах с прецедентным правом, как правило, коррупции меньше. Это может объясняться, во-первых, тем, что судебная система в них более независима от политических элит и тем самым более устойчива к социальной коррупции в виде патронажа. Во-вторых, в странах с континентальным правом судебная система менее прозрачна, чем в странах общего права, отчасти потому, что роль общественности, которая могла бы контролировать возможную коррупцию судей, в ней заметно меньше из-за отсутствия в этой системе суда присяжных.

В то же время именно потому, что такая система сравнительно независима от политических элит, судебным властям в странах с прецедентным правом легче избегать наказания за взяточничество со стороны частного сектора. Профессор Йельского университета Сьюзан Роуз-Аккерман (одна из основоположников экономического подхода к анализу коррупции) мудро заметила на этот счет, что любая юридическая система может породить коррупцию, но то, станет ли она характерной чертой данной судебной системы, в меньшей степени зависит от ее устройства, чем от взглядов и ценностей самих судей — правовой культуры (см. рис. 4). Последняя, в свою очередь, обычно связана с общей культурой страны в отношении восприятия обществом коррумпированного поведения.

Говоря о правовой культуре, следует обратить внимание на доминирующие в обществе представления о законе, и в частности на то, сформировалась ли в этом обществе культура власти закона. Есть достаточные свидетельства того, что в культурах, где власть закона сильна, уровень коррупции ниже. И наоборот, высокий уровень произвола властей и неопределенность в принятии судебных решений сильно коррелирует с высоким уровнем коррупции.

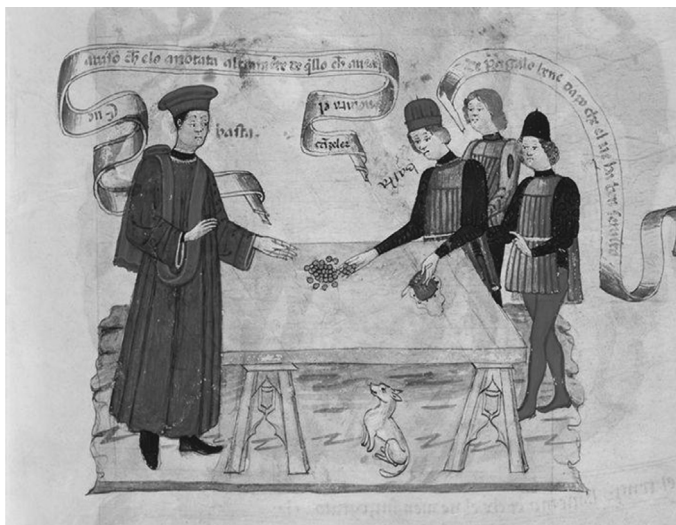


Рис. 4. В коррупции в судебной системе нет ничего нового

Произвол со стороны государственных органов гораздо более типичен для авторитарных стран, чем для демократических. Точно так же как колониальное прошлое может сказываться на отношении к коррупции и соответственно на ее масштабе в конкретном обществе, прошлый опыт жизни при авторитарном или тоталитарном режимах влияет на ценности в тех странах, которые теперь считаются демократическими. Например, коммунистические системы порождали различные механизмы выживания, отчасти вызванные постоянной нехваткой товаров широкого потребления. Взятки могли обеспечить доступ к дефицитным товарам. Другой общепринятой практикой был *блат*, о котором мы уже говорили в главе 1. Согласно определению Алены Леденовой, ставшему классическим, *блат* — это «использование личных связей и неформальных контактов для получения дефицитных товаров и услуг

и для отыскания возможностей обойти формальные процедуры. Этот термин не имеет адекватного аналога в английском языке»⁶.

Другой причиной того, что граждане СССР и других коммунистических стран разрабатывали и использовали сложные способы обхода действующих в этих государствах правил, было то, что сама коммунистическая система была закрытой⁷. По мнению основателя этой системы В. И. Ленина, коммунистическая партия должна была состоять из наиболее политически сознательных граждан и составлять авангард общества. Отсюда следовало, что критерии для приема в партию новых членов должны были быть очень жесткими. В свою очередь, доступ ко многим общественным (и не только) благам и различным привилегиям в этих странах часто предполагал обязательное членство в коммунистической партии. При этом важную роль в карьерном росте⁸ играли неформальные связи.

Многим современным государствам, которые никогда не были коммунистическими, но были или до сих пор являются авторитарными, также свойственны черты, приводящие к развитию коррупции. Большинство из них — бывшие колонии. К колониальному наследию добавляется специфика авторитарных систем, в которых элиты, присваивая значительную часть национального богатства и укрывая его в офшорах, отрицают при этом право граждан расследовать и открыто критиковать подобную их деятельность, снижают тем самым уровень общественного доверия к системе и, следовательно, ее легитимность.

⁶ К сожалению, книга социолога, профессора Алены Леденевой на русский язык пока не переведена. — *Прим. науч. ред.*

⁷ Точнее, она была системой с привилегиями. — *Прим. науч. ред.*

⁸ И, соответственно, в доступе к привилегиям. — *Прим. науч. ред.*

Такое поведение элит служит примером для граждан — коррупция имеет право на существование. Официальные лица и обычные граждане не испытывают угрызений совести, нарушая формальные правила, и при любой возможности используют особенности сложившейся системы для извлечения собственной выгоды⁹.

Один из наиболее впечатляющих примеров коррупции, связанной с культурой страны, приведен в работе Рэймонда Фишмана и Эдварда Мигеля, которые изучали нарушение правил парковки дипломатами — представителями различных стран в Нью-Йорке в 1997–2005 годах. Они показали, что «существует сильная корреляция между незаконной парковкой и существующим уровнем коррупции в родной для дипломата стране. Даже находясь в тысячах миль от дома, дипломаты ведут себя так же, как высокопоставленные чиновники у них на родине». Такое поведение обусловлено влиянием коррупционной культуры.

ФОРМИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЯ ОБЩЕСТВА К КОРРУПЦИИ

Комплексный анализ культурных аспектов коррупции в той или иной стране или в том или ином регионе должен учитывать, как и при каких обстоятельствах формируется отношение общества к коррупции как к проблеме. Некоторые исследователи (Андраш Саджо и др.) полагают, что проблема коррупции во многих переходных и развивающихся странах намеренно раздувается развитыми западными странами в их собственных корыстных интересах. Хотя нельзя отрицать, что в разви-

⁹ Рентоориентированное поведение «легализируется». — *Прим. науч. ред.*

вающихся странах действительно много коррупции, Садж заходит слишком далеко, когда говорит, что в отличие от критиков с Запада самих граждан переходных стран проблема коррупции волнует значительно меньше. Но результаты опросов в этих странах показывают, что он преувеличивает масштаб безразличия к коррупции в них.

Существует и другой аспект отношения общества к коррупции¹⁰, о котором стоит сказать. Ряд аналитиков справедливо подчеркивают, что коррумпированные официальные лица зачастую меньше подвергаются общественному осуждению, чем обычные преступники, давая этому следующее объяснение: мы склонны наклеивать различные ярлыки на разные преступления. Организованная преступность обычно воспринимается как «отвратительный криминалитет» (черная преступность), в то время как преступления (в широком смысле этого слова), совершаемые госслужащими, в том числе коррупция в различных формах, считаются «приличными» (белая преступность). На самом деле грабитель может ограбить и этим травмировать лишь небольшое число людей, тогда как коррумпированный бюрократ (или официальный представитель власти, если мы используем широкое определение коррупции) может нанести ущерб сотням, тысячам, а в некоторых случаях даже миллионам людей. Такое отношение общества к коррупции может приводить к тому, что наказания за нее не будут соответствовать масштабу наносимого ею ущерба.

Сформировавшееся в обществе отношение к тому или иному нарушению закона, согласно которому «приличные» преступления являются в некотором смысле менее серьезными, чем «криминальные» преступления,

¹⁰ Образа коррупции в глазах общества. — *Прим. науч. ред.*

может помочь объяснить, почему наказания за первые, как правило, менее строги, чем за вторые. А легкость наказания приводит к тому, что бюрократы меньше боятся нарушить закон.

Понять, почему в разных странах типы и уровень коррупции существенно различаются, можно исходя из специфики поведения граждан этих стран, а также сложившейся в них культурной ситуации. Но этим объяснением не стоит слишком увлекаться. Так, в странах со схожими религиозными традициями размеры коррупции могут сильно различаться. С другой стороны, многие из тех, чья юность была достаточно тяжелой, повзрослев, не обязательно станут преступниками в самом широком смысле этого слова.

И последнее замечание. Следует с осторожностью относиться к заявлениям элиты, и даже подчас академической элиты, что то, что со стороны рассматривается и осуждается как коррупция, на самом деле является частью культуры страны (к которой элита и принадлежит), а осуждать «народные традиции» нехорошо. Среди тех, кто не согласен с таким отношением к коррупции, — известный социолог и автор нескольких книг по проблемам коррупции Сайед Хуссейн Алатаас из Малайзии. Он критикует тех западных исследователей, которые утверждают, что в развивающихся странах подчас толерантно относятся к коррупции, поскольку она является частью культуры этих стран. С. Алатаас считает такой подход унижительным и призывает осуждать коррупцию независимо от самобытности страны.

Глава 5

Роль общественной системы

Объяснение причин коррупции, основанное только на поведении индивида, было бы неполным. Наше поведение обусловлено особенностями того общества, в котором мы живем и работаем, и зависит от его экономических, политических и культурных характеристик. Поскольку культуру как фактор коррупции мы уже рассмотрели, данная глава будет посвящена иным факторам. Для большей ясности они будут разделены на экономические и политические.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

В последнее время были выявлены и проанализированы многочисленные экономические и политические характеристики социально-экономической системы, коррелирующие с уровнем коррупции. Одна из наиболее известных характеристик — факторов — уровень вмешательства государства в экономику. Этому фактору уделяет большое внимание, в частности, известный исследователь Вито Танци из МВФ. Предполагается, что чем больше государство вмешивается в экономику, тем выше будет уровень коррупции. Интуитивно такое

утверждение кажется правдоподобным. Действительно, большее вмешательство государства в экономику, как правило, означает большую бюрократизацию и более тесное взаимодействие государственных чиновников и бизнесменов, причем и то и другое создает благоприятные условия для распространения коррупции. Более активное вмешательство государства в экономику часто предоставляет госслужащим больше возможностей для извлечения ренты — для «рентоориентированного поведения». В данном случае это означает, что чиновники смогут незаконно получить дополнительный доход — «ренту» — от своего положения, продавая свои решения заинтересованным в них лицам или компаниям, готовым за них заплатить.

Однако исследования, которые провели Джон Герринг и Стром Такер, показали, что не существует однозначной связи между размером государственного аппарата или тем, насколько сильно государство вмешивается в экономику (регулирование бизнеса путем, например выдачи лицензий, разрешений и пр.), с одной стороны, и уровнем коррупции — с другой. Всемирный экономический форум выпускает ежегодный отчет о конкурентоспособности экономик разных стран (ОГК — Отчет о глобальной конкурентоспособности). В этом отчете содержится ранжирование стран по ряду характеристик. Одной из них является Индекс бремени государственного регулирования ИБГР. Наряду с индексом ИБГР рассматривается более общий индекс — Индекс глобальной конкурентоспособности ИГК (при расчете которого учитывается и ИБГР). Индекс ИБГР учитывает, сколько документов необходимо представить в государственные органы, чтобы получить разрешение на открытие бизнеса. Чтобы продемонстрировать связь между количеством необходимых документов и коррупцией, можно сравнить рейтинги десяти

верхних и десяти нижних стран в ИВК 2012 года с их рейтингом в Индексе глобальной конкурентоспособности ИГК 2012–2013 годов по статье ИБГР (вопрос был таким: «Насколько обременительным для бизнеса в вашей стране является соответствие государственным административным требованиям (разрешения, предписания, отчеты)?») — чем ниже рейтинг, тем меньше давление государства).

В табл. 3 страны ранжируются по индексу ИВК и по индексу ИБГР.

ТАБЛИЦА 3

**Сопоставление уровня коррупции
с уровнем государственного регулирования**

Страна	ИВК 2012	ИБГР 2012– 2013	Страна	ИВК 2012	ИГК 2012– 2013
Дания	1=	6	Киргизстан	(135)	92
Финляндия	1=	6	Йемен	(136)	119
Н. Зеландия	1=	14	Камбоджа	(137)	42
Швеция	4	31	Таджикистан	(137=)	22
Сингапур	5	1	Ливия	(139)	61
Швейцария	6	16	Зимбабве	(140)	107
Австралия	7=	96	Бурунди	(141=)	121
Норвегия	7=	64	Чад	(141=)	95
Канада	9=	60	Гаити	(141=)	115
Нидерланды	9=	34	Венесуэла	(141=)	143

Примечание: число стран, для которых рассчитываются индексы ИВК и ИБГР, различно (соответственно 176 и 144 в 2012 году). Чтобы сделать рейтинги сравнимыми, страны в ИВК, не вошедшие в ИБГР, были удалены из рассмотрения, а рейтинг коррумпированности оставшихся пересчитан на 144 страны. Нижние десять стран ИВК в табл. 3 имеют самый низкий рейтинг среди вошедших в ИБГР, что объясняет, почему нижние десять стран в табл. 3 не те же самые, что в табл. 1. Это подчеркивается знаком =.

Таблица 3 показывает, что уровень коррупции не очень коррелирует с уровнем государственного вмешательства в экономику. Так, высоко коррумпированные страны, такие как Таджикистан и Камбоджа, менее бюрократизированы, чем менее коррумпированные Дания, Норвегия и Канада. Более того, эти две коррумпированные страны, а также Чад, Киргизстан и Ливия менее бюрократизированы, чем Австралия, в которой очень высоки требования к соблюдению норм и при этом низкий уровень коррупции¹.

Но если воспользоваться более общим индексом, а именно ИГК, то корреляция между уровнем коррумпированности и степенью вмешательства государства в экономику страны становится более явной. Так, из табл. 4 видно, что хотя Новая Зеландия и (в меньшей степени) Австралия по индексу ИГК существенно отличаются от других стран (в левой части табл. 4), разрыв между их уровнем воспринимаемой коррупции ИВК и общим уровнем экономической конкурентоспособности ИГК в этой таблице гораздо ниже, чем разрыв их показателей ИВК и ИБГР в табл. 3.

Еще один экономический фактор, который необходимо учитывать, — это *приватизация*. В ходе приватизации предприятия, которые ранее были государственной собственностью, переходят в частную собственность, что открывает большие возможности для коррупции. Многие бизнесмены готовы предлагать взятки или откаты, чтобы получить преимущество перед другими в борьбе за приобретаемую собственность. Это стало одним из определяющих факторов высокого уровня коррупции в посткоммунистических странах в 1990-х годах. Приватизация также стала отличитель-

¹ В табл. 3 ИВК — это место по некоррумпированности среди других стран. — *Прим. науч. ред.*

ТАБЛИЦА 4

**Сопоставление уровня восприятия коррупции
с общим уровнем экономической
конкурентоспособности**

Страна	ИВК 2012	ИГК 2012– 2013	Страна	ИВК 2012	ИГК 2012– 2013
Дания	1=	12	Киргизстан	(135)	127
Финляндия	1=	3	Йемен	(136)	140
Новая Зеландия	1=	23	Камбоджа	(137)	85
Швеция	4	4	Таджикистан	(137=)	100
Сингапу	5	2	Ливия	(139)	113
Швейцария	6	1	Зимбабве	(140)	132
Австралия	7=	20	Бурунди	(141=)	144
Норвегия	7=	15	Чад	(141=)	139
Канада	9=	14	Гаити	(141=)	142
Нидерланды	9=	5	Венесуэла	(141=)	126

Примечание к табл. 3 также действительно и здесь.

ной чертой неолиберального подхода к управлению экономикой, зафиксированного в рамках Вашингтонского консенсуса (1989 год), который распространился по всему миру с конца 1970-х годов.

Даже в такой стране, как Германия (в данном случае речь идет о приватизации в посткоммунистической Восточной Германии), имели место крупные коррупционные скандалы, связанные с приватизацией.

Но нет худа без добра. Во-первых, благодаря приватизации роль государства в экономике снижается. А во-вторых, процесс приватизации в какой-то момент завершается (когда государство решает, что большая

часть предприятий, предназначенных к приватизации, распродана) и, следовательно, вызванный ею взлет коррупции тоже заканчивается.

С другой стороны, отличительной чертой неолиберального подхода к управлению экономикой является то, что правительство *отдает на аутсорсинг* выполнение задач и услуг, которые раньше считались его прямой обязанностью. Обычно такой аутсорсинг сопровождается тендерами среди частных компаний, и тем самым открываются новые возможности для коррупции. Более того, в отличие от ситуации с приватизацией, возможности для коррупции, которые создаются аутсорсингом, не ограничены во времени. Например, город может передать на аутсорсинг систему городского транспорта. Но для того чтобы частная компания не успокаивалась на достигнутом, городские власти проводят тендер на перевозку пассажиров каждые пять лет, каждый раз заново создавая возможности для коррупции.

Связь между коррупцией, приватизацией и аутсорсингом рассматривалась как основной фактор роста коррупции в Великобритании в 1990-х годах. Дэвид Холл писал: «В Великобритании контракты и концессии в общественном секторе стали крупнейшим источником коррупции, которая питалась государственными инициативами в приватизации».

Приверженцы неолиберализма утверждают, что их целью является защита приоритета свободного рынка при смешанной экономике, в которой труд и собственность распределены между государственным и частным секторами. Тем самым они (невольно) открывают двери для коррупции. Например, неолиберальное поощрение приватизации и аутсорсинга приводит к увольнению многих государственных служащих, какими бы старательными, ответственными и опытными они ни были.

Это стремление к увольнению (термин, который теперь часто заменяется менее негативно звучащей «оптимизацией количества») часто приводит к росту чувства неуверенности и заметному снижению лояльности чиновников к своему работодателю, что может стать причиной роста коррупции, поскольку это могло бы, например, развить у них синдром «запасливой белки» (см. главу 4). Другим аспектом неолиберализма, который может способствовать развитию коррупции, является подход, при котором цель — всё, средства — ничто². Достижение амбициозных целей часто имеет приоритет над законностью используемых для этого средств.

Стремление неолиберализма уменьшить роль государства в экономике и увеличить свободу рынка связано также и с экономической глобализацией, особенно в области международной торговли. Некоторые аналитики, такие как японец Кеничи Омаэ, говорят в этой связи о «мире без границ». Но это определение глобализации обманчиво: хотя глобализация и уменьшает барьеры в сфере международной торговли и способствует более свободному перемещению *капитала*, она несущественно влияет на свободу передвижения *людей* по миру.

Конечно, имеются примеры, когда перемещение людей в последние десятилетия действительно упростилось — например, с созданием в Европе Шенгенской зоны, внутри которой люди могут передвигаться из страны в страну, не предъявляя паспортов. Однако в целом людям стало труднее пересекать границы, особенно если они хотят переехать в другую страну на постоянное место жительства. И, несмотря на большую свободу перемещения *внутри* Шенгенской зоны, попасть

² Отрицательная экстерналия неолиберализма. — Прим. науч. ред.

в нее извне стало сложнее, что заставляет некоторых наблюдателей говорить о Европе как о «крепости». Такая организация перемещения людей способствует коррупции: отчаявшиеся граждане бедных стран или стран, в которых идет война, в поисках лучшей жизни вынуждены платить тем, кто занимается контрабандой людей, а те, в свою очередь, подкупают таможенные и пограничные власти, чтобы они закрывали глаза на пересечение их «товаром» государственных границ.

При исследовании причин коррупции часто используется так называемая формула Роберта Клитгаарда:

$$C = M + D - A,$$

где C — это коррупция, M — монополия, D — свобода действий и A — подотчетность.

Согласно этой формуле, чем большей свободой действий обладают должностные лица и чем меньше они подотчетны, тем выше может быть коррупция.

Эта формула полностью применима к налоговой сфере. При прогрессивной шкале налогов (более высокие налоговые ставки при более высоких доходах) частные лица и бизнесмены будут предлагать взятки налоговикам, чтобы те признали их доход или прибыль меньшими, чем они есть на самом деле. Исследование, проведенное в Индии в середине 1980-х годов Группой анализа политики (Policy Group), показало, что более 75% налоговых инспекторов брали взятки. В свою очередь, более 68% налогоплательщиков давали взятки профессиональным налоговым консультантам при оформлении своих налоговых деклараций.

К сожалению, предположение о том, что система фиксированных налоговых ставок значительно сокращает такие возможности, тоже является спорным. Действительно, такая система не позволяет налоговым слу-

жащим незаконно преуменьшать доходы или прибыли, чтобы укрыть физическое лицо или юридическое лицо (компанию) от уплаты более высокого налога. Но если речь идет о налоге на имущество, то налоговики могут быть подкуплены с целью занижить стоимость облагаемого налогом имущества, что тоже ведет к уклонению от уплаты налогов.

Экономический показатель, прямо коррелирующий³ с уровнем коррупции — валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения, с помощью которого оценивается, насколько страна богата. Многочисленные современные экономические исследования подтверждают эту корреляцию. Для нас наиболее важным является то, что, за редкими исключениями, из этих исследований видно, что чем беднее страна, тем выше в ней уровень коррупции. Простой способ продемонстрировать это — сравнить ВНП на душу населения верхних и нижних двенадцати стран по ИВК (см. табл. 5, в данном случае приведенную с полным списком по ИВК, так что ее нижние двенадцать строк совпадают с табл. 1).

Корреляции в табл. 5, слабее, чем те, о которых шла речь выше, но они все же ясно демонстрируют, что высокий уровень коррупции соответствует низкому уровню жизни в стране (измеряемому ВНП на душу населения). Хотя самый низкий ВНП на душу населения среди 10 наименее коррумпированных стран наблюдается в Новой Зеландии, тем не менее он почти в три с половиной раза выше, чем в самой богатой из наиболее коррумпированных стран (Венесуэле), а ее индекс, в свою очередь, был гораздо выше, чем у двух следующих за ней по уровню ВНП стран нижней десятки — Ирака и Туркменистана.

³ Корреляция отрицательная. — *Прим. науч. ред.*

ТАБЛИЦА 5
**Сопоставление уровня восприятия коррупции
с ВВП на душу населения**

Страна	ИВК 2012	ВВП 2011	Страна	ИВК 2012	ВВП 2011
Дания	1=	59 898	Бурунди	165=	247
Финляндия	1=	48 678	Чад	165=	1006
Новая Зеландия	1=	36 919	Гаити	165=	732
Швеция	4	56 755	Венесуэла	165=	10 728
Сингапур	5	51 242	Ирак	169	6019
Швейцария	6	83 087	Туркменистан	170=	5725
Австралия	7=	62 081	Узбекистан	170=	1545
Норвегия	7=	99 173	Мьянма	172	—
Канада	9=	50 578	Судан	173	1538
Нидерланды	9=	49 886	Афганистан	174=	614
Исландия	11	44 031	Сев. Корея	174=	—
Люксембург	12	111 913	Сомали	174=	—

Примечание: ВВП измеряется в долларах США по данным Всемирного банка.

Рисунок 5 иллюстрирует четкую взаимосвязь между ИВК (2012) и ВВП (2011). Каждая из 22 точек соответствует одной из восьми наиболее коррумпированных стран, восьми наименее коррумпированных стран и одной из шести стран, находящихся в середине значений рейтинга ИВК (88-я позиция).

Но что происходит, если высокий ВВП на душу населения распределен очень неравномерно? Не будет ли это влиять на корреляцию ВВП и коррупции? Результат анализа этой проблемы был опубликован в 2005 году Ю Джон-Сунем и Сандживом Хаграмом. В обширном



Рис. 5. График сопоставления ИВК и ВВП на душу населения

исследовании, включающем 129 стран, они показали, что более высокое неравенство в доходах обычно соответствует и более высокому уровню коррупции.

Давайте теперь рассмотрим взаимосвязь коррупции с международными экономическими факторами. Часто считается, что страны, применяющие протекционистский подход к международной торговле (отдавая приоритет интересам внутренних производителей над внешними, например путем введения пошлин), более коррумпированы, чем страны с открытой экономикой. Пушан Датт проверил эту гипотезу эмпирически и пришел к выводу, что в странах, склонных к протекционизму, уровень коррупции среди государственных чиновников выше, чем в странах, поощряющих свободную торговлю. Его строгое исследование весьма убедительно, но следует помнить, что объем коррупции может определяться также (средним) размером взяток, а не только количеством взяточников. Таким образом, более либеральная торговая политика означает, что

крупные иностранные компании богаче компаний развивающихся стран или стран с переходной экономикой, и поэтому они в состоянии предложить гораздо более крупные взятки. Подчас взятки, предлагаемые корпорациями за получение международных контрактов, очень велики. В 2010 году швейцарская транспортная компания Панальпина признала в американском суде, что она заплатила взятки на сумму более 49 млн долларов США в семи странах в период с 2002 по 2007 год. Одной из компаний, которой она таким образом «оказала содействие», был нефтяной гигант Royal Dutch Shell, признавшийся в том, что выплатил 2 млн долларов нигерийским подрядчикам для обхода «экспортных формальностей».

Переходные и развивающиеся страны часто обращаются за финансовой помощью и займами к более богатым странам и международным организациям типа МВФ и Всемирного банка. К сожалению, часто большая часть такой помощи и займов оказываются на офшорных счетах государственных элит стран-заемщиков. То, что должно было бы пойти на помощь беднякам, часто становится еще одним — и очень выгодным — источником коррупционного обогащения для элит. Согласно отчету Transparency International за 2004 год, среди стран, понесших самые большие потери из-за того, что их лидеры присвоили средства международных организаций, были Индонезия (Сухарто), Филиппины (Маркос), Заир (Мобуту), Нигерия (Абача) и Гаити (Дювалье).

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

Известно утверждение, что чем больше государственный аппарат, тем больше в нем будет коррупции. Однако часто приводят и контрпример — Швецию, страну с большим госаппаратом и очевидно низким уровнем

коррупции. Но она — лишь исключение из правила. Как показано в статье Го Котера, Кейсуки Окада и Сованн-рун Самрет (2012), взаимосвязь между этими параметрами может быть сложнее. Изучив данные по 82 странам, авторы пришли к выводу, что на связь между коррупцией и величиной госаппарата оказывает влияние еще один фактор — уровень демократии. По-видимому, в условиях развитой демократии рост госаппарата часто приводит к уменьшению коррупции, однако там, где демократия не развита, рост госаппарата сопровождается ростом коррупции.

В главе 3 мы показали, что даже при наших несовершенных методах измерения коррупции страны со стабильной демократией выглядят менее коррумпированными, нежели диктатуры и страны с неустойчивой демократией. И это действительно так: многие жители таких стран не раз давали взятки — прежде всего полицейским, медицинским работникам, представителям системы образования, тогда как жители западных стран гораздо реже сталкивались с подобной мелкой коррупцией. Если мы вернемся к нашему списку наименее коррумпированных стран и наиболее коррумпированных стран в соответствии с Индексом восприятия коррупции и разделим все страны на три типа — страны с развитой демократией, с неустойчивой демократией и страны с авторитарной формой правления или диктатурой, воспользовавшись для этого *Индексом экономической демократии* (ИЭД, данные 2012–2013 годов), — то эта связь будет особенно заметна (табл. 6).

Среди стран с наименьшим уровнем коррупции выделяется только Сингапур, а для остальных отчетливо прослеживается закономерность: все наиболее коррумпированные страны как в ИВК, так и в ИЭД или гибридные (полуавторитарны), или авторитарны (все шесть наиболее коррумпированных стран авторитарны).

ТАБЛИЦА 6
**Сопоставление уровня восприятия коррупции
с уровнем демократии***

Страна	ИВК 2012	ИЭД 2012– 2013	ИЭД класс 2012– 2013	Страна	ИВК 2012	ИЭД 2012– 2013	ИЭД класс 2012– 2013
Дания	1=	4	FD	Бурунди	(157=)	125	A
Финляндия	1=	9	FD	Чад	(157=)	165	A
Новая Зеландия	1=	5	FD	Гаити	(157=)	116	H
Швеция	4	2	FD	Венесуэла	(157=)	96	H
Сингапур	5	82	H	Ирак	(161)	113	H
Швейцария	6	7	FD	Туркменистан	(162=)	162	A
Австралия	7=	6	FD	Узбекистан	(162=)	161	A
Норвегия	7=	1	FD	Мьянма	(164)	155	A
Канада	9=	8	FD	Судан	(165)	154	A
Нидерланды	9=	10	FD	Афганистан	(166=)	152	A
Исландия	11	3	FD	Северная Корея	(166=)	167	A

* По ИЭД страны разделены на полные демократии (FD), гибридные системы (H) и автократии (A).

Примечание. Стоящие справа одиннадцать стран охарактеризованы обоими индексами. Но поскольку в ИЭД 2012 года было учтено меньше стран, чем в ИВК, то наиболее коррумпированные страны табл. 6 не совпадают со странами ИВК, что отмечено знаком =.

Тем не менее таблица может ввести в заблуждение. В странах с устойчивой демократией в последние годы не было недостатка в примерах *высокоуровневой* (верхушечной, элитной) коррупции. Главной особенностью многих случаев коррупции в высших эшелонах власти

западных стран с 1990-х годов являлось то, что они были связаны с финансированием политических партий. В зрелых демократиях политические лидеры с большей вероятностью могут быть вовлечены в коррупционную деятельность, направленную на помощь своей партии, нежели на пополнение собственного кошелька. (Хотя, конечно, помощь партии в победе на выборах выгодна ее лидерам.) Это относится, например, к кейсам Гельмута Коля и Жака Ширака. Хотя партийная коррупция иногда существует и в развивающихся, и в переходных странах, в них все же гораздо больше выдвинутых и доказанных обвинений в элитной коррупции именно с целью личного обогащения.

Но даже здесь не всегда ясно, можно считать тот или иной кейс коррупцией или нет. Как отмечалось в главе 2, одним из наиболее сложных аспектов анализа коррупции является решение о том, считать ли коррупцией политическое лоббирование. У обеих сторон в этом споре есть свои аргументы, и здесь мы не будем рассматривать случаи, когда лоббирование является законным и прозрачным. Но лоббирование по большей части происходит неявно и может пересекаться с «захватом государства». Согласно Джоэлю Хеллману и Дэниэлу Кауфманну, это тормозит процесс политических и экономических реформ во многих посткоммунистических странах с их переходной экономикой. Такое утверждение оспаривается теми, кто считает его слишком упрощенным: по их мнению, аморальные бизнесмены, вместо того чтобы подкупать законодателей и государственных служащих, часто предпочитают стать частью политической элиты. В некотором смысле обе позиции и верны, и неверны. Ситуации могут быть различными, и то, что верно для одной страны, неверно для другой. Однако ясно, что данное явление безусловно существует в переходных и развивающихся странах.

Но даже в странах с развитой демократией законодатели иногда продают свои голоса. В Великобритании было множество скандалов типа «вопросы за деньги», когда члены обеих палат парламента обвинялись во внесении для обсуждения в парламент тех или иных вопросов и неправомерном продвижении интересов лоббистов (некоторые из них были журналистами, выдававшие себя за лоббистов) в обмен на взятки. В 2013 году такие обвинения были выдвинуты против бывшего министра — лорда Джона Каннингема, члена лейбористской партии, и бывшего спикера парламента консерватора Патрика Мерсера. В случае Каннингема расследование Палаты лордов пришло к выводу, что доказательств для его обвинения недостаточно. Что касается Мерсера, то он покинул свой пост в консервативной партии, после чего объявил, что больше не является членом парламента, в апреле 2014 года, как раз перед майской публикацией отчета Комитета стандартов, в котором он был признан виновным в умышленном нарушении правил политической этики (political advocacy) с рекомендацией выйти из Палаты общин на 6 месяцев.

Согласно немецкому социологу Максу Веберу, хорошо функционирующее современное государство не обязано быть демократией, но должно обладать хорошо развитой культурой верховенства (власти) закона. На самом деле Вебера больше интересовало в первую очередь второе, а не первое. Находящийся в Вашингтоне и Сиэттле Всемирный проект правосудия (World Justice Project) с 2010 года публикует так называемый *Индекс верховенства закона* (ИВЗ)⁴. В 2012–2013 годах в него было включено 97 стран. Хотя ИВЗ не содержит итогового ранжирования стран, фактор 5 — «Открытость правительства» — учиты-

⁴ Этот индекс представляет собой набор индексов, характеризующих те или иные стороны соблюдения законов. — *Прим. науч. ред.*

вает четыре параметра, которые большинство специалистов по изучению верховенства закона считают основными: публикация и доступность законов; стабильность законов; право граждан участвовать в законотворчестве, подавая петиции правительству; доступ к официальной информации по требованию. Даже если эти характеристики и не охватывают всех ключевых аспектов верховенства закона, таких, например, как «никто не может быть выше закона» и «законы не имеют обратной силы», тем не менее фактор «Открытость правительства» есть агрегированная характеристика нескольких показателей, которые следует учитывать при анализе того, насколько страна соответствует требованию верховенства закона. Исходя из этого, мы можем воспользоваться Индексом восприятия коррупции, на этот раз проанализировав его связь с властью закона (табл. 7).

И опять, несмотря на такие исключения, как Сингапур, Кения, Кыргызстан и Украина, мы видим, что для большинства стран характерна заметная корреляция между уровнем коррупции и тем, насколько в них соблюдается власть закона. Таким образом, уровень коррупции в стране может служить индикатором культуры верховенства закона.

В 1999 году некоторые развивающиеся страны пожаловались на то, что несправедливо при расчете ИВК концентрировать внимание на тех, кто берет взятки (сторона «спроса» на коррупцию), и игнорировать тех, кто взятки предлагает (сторона «предложения» коррупции). Тогда Transparency International ввела BPI (ИВД) — Индекс взяткодателей (Bribe Payers' Index). Для этого бизнесменов (первоначально только в развивающихся странах) просили указать страны, компании которых в большей степени готовы для получения контрактов предлагать взятки. Такой индекс публикуется каждые 3–4 года, и сегодня в опрос уже включены бизнесмены из развитых

ТАБЛИЦА 7

**Сопоставление уровня восприятия коррупции
с уровнем верховенства закона
(Открытость правительства)**

Страна	ИВК 2012	ИВЗ 2012	Страна	ИВК 2012	ИВЗ 2012
Дания	1=	8	Кения	(86=)	64
Финляндия	1=	7	Непал	(86=)	79
Новая Зеландия	1=	4	Нигерия	(86=)	90
Швеция	4	1	Пакистан	(86=)	92
Сингапур	5	19	Бангладеш	(90=)	9
Австралия	(6=)	5	Камерун	(90=)	95
Норвегия	(6=)	3	Украина	(90=)	62
Канада	(8=)	6	Киргизстан	(93)	61
Нидерланды	(8=)		Камбоджа	(94)	83
Германия	(10)	16	Зимбабве	(95)	97
Гонконг	(11)	10	Венесуэла	(96)	84
Бельгия	(12)	21	Узбекистан	(97)	88

Примечание: Как в большинстве таблиц этой главы, страны были ранжированы в соответствии с их исходными значениями ИВК из-за того, что в ИВЗ входит меньшее количество стран. Это отмечено знаком =.

и переходных стран. Этот индекс помогает оценить готовность фирм в этих странах к даче взяток. Поскольку индекс отражает в основном ситуацию только в крупнейших странах-экспортерах, то он включает не более чем тридцать стран. Результаты ИВД 2011 года представлены в табл. 8 (баллы начисляются от 1 до 10, более высокие баллы означают более низкую склонность к даче взяток).

Важно отметить, что в табл. 8, хотя рейтинг по индексу ИВД сильно коррелирует с рейтингом ИВК, разброс ИВД (равный 6,1–8,8) для включенных в него стран гораздо меньше.

ТАБЛИЦА 8
Индекс взяточдателей 2011 года

Страна	Рейтинг	Баллы
Нидерланды	1=	8,8
Швейцария	1=	8,8
Бельгия	3	8,7
Германия	4=	8,6
Япония	4=	8,6
Австралия	6=	8,5
Канада	6=	8,5
Сингапур	8=	8,3
Британия	8=	8,3
США	10	8,1
Франция	11=	8,0
Испания	11=	8,0
Южная Корея	13	7,9
Бразилия	14	7,7
Гонконг	15=	7,6
Италия	15=	7,6
Малайзия	15=	7,6
Южная Африка	15=	7,6
Тайвань	19=	7,5
Индия	19=	7,5
Турция	19=	7,5
Сауд. Аравия	22	7,4
Аргентина	23=	7,3
ОАЭ	23=	7,3
Индонезия	25	7,1
Мексика	26	7,0
Китай	27	6,5
Россия	28	6,1

Тот факт, что фирмы западных стран, казалось бы, менее склонны к даче взяток, не должен вводить в заблуждение. Так, в последние годы некоторые крупные западные транснациональные корпорации были уличены в даче взяток или выплате откатов с целью получения выгодных международных контрактов и предоставления им ряда льгот (например, снижения налогов). К уже упоминавшимся ранее можно добавить такие компании, как, например, Halliburton, Hewlett-Packard, Pfizer.

Но подобное поведение корпораций порождает также и другие виды коррупции, более типичные для развитых, чем для развивающихся и переходных стран, поскольку высокопоставленные государственные чиновники развитых стран, зная, что «их» фирмы за рубежом платят взятки, закрывают на это глаза или даже пытаются покрывать такие действия. Ярким примером здесь может служить грандиозный политический скандал, связанный с продажей британским производителем оружия — компанией BAE — своей продукции в Саудовскую Аравию (имеется в виду сделка Аль-Яммама).

Это весьма запутанное дело. Начнем с того, что эта сделка была самой большой торговой сделкой, когда-либо совершенной Великобританией. Далее, премьер-министр Великобритании Тони Блэр обвинялся в покровительстве, после того как в 2006 году заблокировал расследование из соображений национальной безопасности. В 2010 году BAE согласилась уплатить американским властям штраф в 400 миллионов долларов по договору о признании вины — это означало, что с нее снимут обвинение во взяточничестве (при этом она была признана виновной в фальсификации счетов и даче ложных показаний). Помимо этого штрафа, одного из самых больших за всю историю США, примерно в то же время этой компанией был выплачен еще один штраф, меньший, но тем не менее весьма значительный, британскому

Управлению по борьбе с крупным мошенничеством. Тот факт, что ВАЕ не была признана виновной во взяточничестве, означает, что в дальнейшем она не будет включена Всемирным банком и другими международными организациями в черный список и сможет участвовать в заключении сделок, связанных с торговлей оружием.

Важным политическим фактором, который часто помогает объяснить коррупцию, является историческое наследие страны, о котором уже говорилось в главе 4. То, как страны обходятся с этим наследием, также может оказывать влияние на уровень коррупции. Многие государства после революции пытаются изменить действовавшие законы, касающиеся собственности, выборов, партийного финансирования, социального обеспечения, налогов и ряда других областей. Но ввиду сложности проблем, которые приходится решать этим странам, принятие нового законодательства часто откладывается на потом (законодательные лаги). В условиях, когда старые законы уже отменены, а новые либо еще не вступили в действие, либо еще несовершенны, коррупция, как правило, процветает.

Обратимся теперь к странам, переживающим военные конфликты. Во время конфликта страны часто подвергаются международным санкциям вплоть до полного эмбарго на экспорт и импорт тех или иных товаров. В подобной ситуации правительства этих стран подчас способствуют коррупции и поощряют кооперацию между государственными чиновниками и организованной преступностью для получения требуемых материальных и финансовых ресурсов. Примером может служить Сербия. В 1991 году на нее были наложены торговые санкции, которые были сняты в 1996 году. Как позже подтвердил Генеральный прокурор Сербии, экономика страны в этот период не могла бы функционировать

без контрабанды, и хотя ею занимались в основном преступные группировки, власти также принимали в этом участие. Возникающие во время военных конфликтов схемы коррупционного поведения часто продолжают существовать и после их завершения.

Некоторые государства настолько недееспособны или неэффективны, что их называют «несостоявшимися» или «провальными» государствами (failed states). Это термин неудачен, потому что он может восприниматься в том смысле, что эти государства безнадежны (beyond redemption). В качестве альтернатив предлагались термины «проблемные» (troubled), «хрупкие» (disrupted) или «слабые» (fragile). Эти определения кажутся более подходящими, поскольку они подчеркивают наличие существенных проблем, но не характеризуют состояние государства как безнадежное.

Тем не менее надо отметить, что существует сильная корреляция между уровнем дееспособности государства и уровнем восприятия коррупции. Это можно увидеть по данным табл. 9, в которой приведены значения индекса ИБК и Рейтинг недееспособности государств (РНГ — Failed States Index (FSI)) за 2012 год. В 2014 году этот индекс был переименован из Failed States Index в Fragile States Index.

Еще одна политическая характеристика — это гендерный состав правительства. В небольшой, но весьма примечательной статье (2001) Дэвида Доллара, Раймонда Фишмана и Роберта Гэтти утверждается, что политические системы с высоким процентом женщин в политике, как правило, имеют более низкий уровень коррупции, чем те, в которых представительство женщин мало. Но этот тезис был оспорен Хунь-Ен Сунгом. С его точки зрения, уровень коррупции определяется не количеством женщин в политике, а общим уровнем развития демократии.

ТАБЛИЦА 9

**Сопоставление уровня восприятия коррупции
с уровнем недееспособности государства**

Страна	ИВК 2012	РНГ 2012	Страна	ИВК 2012	РНГ 2012
Дания	1=	3	Бурунди	165=	160
Финляндия	1=	1	Чад	165=	174
Новая Зеландия	1=	7	Гаити	165=	171
Швеция	4	2	Венесуэла	165=	95
Сингапур	5	21	Ирак	169	169
Швейцария	6	4	Туркменистан	170=	96
Австралия	7=	13	Узбекистан	170=	138
Норвегия	7=	5	Мьянма	172	157
Канада	9=	9	Судан	173	175
Нидерланды	9=	11	Афганистан	174=	172
Исландия	11	12	Сев. Корея	174=	156
Люксембург	12	6	Сомали	174=	177

Ранжирования для ИВК и РНГ разнонаправлены: чем ниже число ИВК, тем лучше, в РНГ — наоборот. То есть чем выше рейтинг по РНГ, тем менее дееспособно государство.

Большинство корреляций, о которых мы говорили в этой главе, относилось к *ощущаемому* (воспринимаемому) уровню коррупции, отражаемому в ИВК. Но, как указывает ведущий исследователь причин коррупции Дэниэл Трейсман, хотя корреляционные зависимости, приведенные в этом разделе (а также многие другие, такие, например, как связь между коррупцией и экспортом природных ископаемых), интересны и объясняют иногда до 90% различий между странами, они тем не менее являются спорными⁵. По Трейсмону, так

⁵ Корреляции далеко не всегда свидетельствуют о наличии реальной связи между переменными. Иногда их называют ложными корреляциями. — *Прим. науч. ред.*

как «оценка коррупции, основанная на опросах бизнесменов и граждан различных стран, в которых спрашивалось, ожидали ли от них взятки в недавнем прошлом, вряд ли коррелирует с любым из указанных факторов, если переменная „доход“ является контролируемой переменной». Д. Трейсман предлагает использовать опросы, в большей степени привязанные к личному опыту респондентов. Но читатель помнит, что такие опросы, как правило, улавливают только коррупцию на низких уровнях, тогда как коррупция в высших эшелонах власти, оказывающая обычно более сильное влияние на общество, с большей вероятностью обнаруживается при опросах, выявляющих уровень восприятия коррупции.

Более того, корреляция еще не доказывает наличия причинной связи, и тут в анализ причин коррупции включаются интуиция и личные наблюдения. Хотя наши методы выявления факторов коррупции стали гораздо более точными и постоянно улучшаются, мы всегда должны помнить о потенциальной опасности как излишнего обобщения при малом количестве рассматриваемых случаев (индуктивное объяснение), так и попыток объяснять отдельные случаи на основе широкого обобщения (дедуктивное объяснение). Очевидно, что в исследовании и объяснении коррупции нам предстоит пройти еще очень длинный путь.

Как мы видели, факторы коррупции, о которых говорилось в этой главе, часто взаимосвязаны между собой и характеризуют социальную, экономическую и политическую системы в целом. Поэтому исследование коррупции требует системного подхода.

Глава 6

Что может сделать государство?

Многие представители социальных наук называют проблему коррупции «проклятой», имея в виду, что она настолько сложна, что решить ее до конца невозможно. Коррупцию можно поставить под контроль, но невозможно полностью искоренить. И государство должно играть ключевую роль в решении этой «проклятой» проблемы, применяя «кнут» (наказание), «пряник» (поощрение), административные, технические и прочие методы.

МЕТОДЫ КНУТА

Наиболее очевидный «кнут», который государство может использовать для уменьшения коррупции, — это правовая система. Власти Ботсваны объясняют тот факт, что их страна является наименее коррумпированной в Африке, тем, что меры пресечения коррупции там гораздо жестче, чем в других странах. При этом наказанию подвергаются как взяточполучатели, так и взятодатели.

Но одних только мер пресечения недостаточно. Значение имеет также количество обвинительных приговоров

и их строгость. Если приговоры для осужденных за коррупцию будут излишне мягкими, то эффективность правовой системы в борьбе с коррупцией будет низкой. Иногда за коррупцию выносятся очень суровые приговоры. Так, в начале 2011 года судья в Пенсильвании был осужден на 28 лет тюремного заключения за то, что незаконно приговорил тысячи подростков к тюремному заключению за крупную взятку от двух бизнесменов, которые строили и управляли тюрьмами для несовершеннолетних. Этот случай стал широко известным в США и получил название «дети за наличные».

Но (может быть, к сожалению) подобные суровые приговоры являются скорее исключением. Приговоры, выносимые за коррупцию, как правило, достаточно мягкие. В марте 2014 года в Сан-Диего (США) суд приговорил пограничника лишь к семи с половиной годам лишения свободы, признав его виновным в более чем десятилетнем коррупционном сотрудничестве с контрабандистами, торговавшими наркотиками и людьми. Но даже этот приговор является довольно суровым по сравнению с другими подобными случаями. Если исходить из широкого определения коррупции (включающего нарушения в частном секторе), то приговор к короткому тюремному заключению (два года и девять месяцев) и короткому условному сроку (12 месяцев), вынесенный в 2008 году двум управляющим, признанным виновными в непосредственном участии в скандале «секс, взятки и коррупция» на фирме «Фольксваген», разразившемся в Германии в 2005 году, справедливо критиковался как слишком мягкий.

Иногда осужденные за коррупцию получают мягкие наказания потому, что они охотно сотрудничают с властями в изобличении других людей, замешанных в нарушениях закона. Например, в 2014 году некий политический консультант из Техаса был приговорен за кор-

рупцию всего к 10 месяцам тюремного заключения (а также штрафа и испытательному сроку после выхода из тюрьмы). Этот приговор был мягче, чем он мог бы быть, поскольку обвиняемый помог разоблачить коррупцию между строительными компаниями и местными властями, а также коррупционную деятельность бывшего судьи, что привело к еще нескольким судебным приговорам.

Но те, кто совершает коррупционные действия, часто вообще не подвергаются уголовному преследованию и отделяются административным наказанием, даже если их участие в коррупции было доказано. Несмотря на то что наказание в виде увольнения является унижительным, оно редко оказывает такое же длительное отрицательное воздействие на жизнь человека, как тюремное заключение, и поэтому в меньшей степени является сдерживающим фактором для коррупции.

С другой стороны, в десяти странах мира в перечень возможных наказаний за коррупцию входит даже смертный приговор, причем в Китае он применяется регулярно. В последние годы в Китае было казнено за коррупцию несколько высокопоставленных лиц. Среди *казненных* были бывшие мэры городов Ханьчжоу, Шеньян и Сучжоу. Но смертный приговор за коррупцию для чиновников высокого ранга часто заменяется длительным тюремным заключением.

Во Вьетнаме смертные приговоры до 2013 года применялись редко, но общественное недовольство коррупцией привело к тому, что в 2013 и 2014 годах три банкира были приговорены к смертной казни за присвоение средств государственных банков.

Применение драконовских мер для борьбы с коррупцией — не единственная проблема правовой системы. Злоупотребления случаются и в самой системе. Во многих странах судебная система сильно политизирована,

а власть закона слаба. В таких условиях обвиняемые часто признаются виновными, пока не доказано обратное, и люди, которые объективно не считались бы коррумпированными, могут быть обвинены и осуждены из чисто политических соображений (например, за членство в политической партии, представляющей угрозу правящему авторитарному режиму, или за критику руководства страны).

На другом конце политического спектра тоже существуют проблемы. Например, в Швеции защите гражданских прав и свобод придается такое большое значение, что закон запрещает силовым структурам проведение рейдов против подозреваемых или операций по созданию «ловушек»¹ для тех, кто ранее не подозревался в незаконной деятельности. Хотя существует много сильных аргументов в пользу действующего закона Швеции о «ловушках», в отношении запрета операций по захвату подозреваемых аргументы гораздо слабее, поскольку государство при этом отказывается от использования потенциально эффективного антикоррупционного инструмента. Швеция вообще непоследовательна в этой сфере: так, например, согласно ее законодательству, прослушивание мобильных телефонов потенциальных клиентов проституток допускается, сама проституция в Швеции не запрещена, но пользование услугами проституток запрещено.

Если госслужащие ведут роскошный образ жизни, который выглядит не соответствующим заявленному ими доходу, государство должно обратить на это внимание. В ряде стран в рамках борьбы с коррупцией чиновники теперь обязаны оглашать свои доходы и размер состояния. Но многие коррумпированные чиновники просто занижают эти данные. Поэтому было

¹ Носящих характер провокаций. — *Прим. науч. ред.*

бы в принципе уместно принятие государством такой меры как расширенный аудит всех их доходов, включая, например, состояние банковских счетов.

К сожалению, эффективность такого мониторинга доходов и расходов ограничена. Одна из самых очевидных проблем здесь состоит в том, что коррумпированные чиновники, особенно высших рангов, могут переводить незаконно полученные средства на тайные офшорные счета, к которым у государственных органов нет доступа. Другая проблема состоит в том, что борцы за гражданские права считают такую «слежку» нарушением конфиденциальности, следовательно, недопустимой в условиях демократии, основанной на власти закона. Но если иметь в виду потенциальный вред, наносимый коррупцией, этот аргумент не всегда оправдан. У жертв коррупции тоже есть свои права, и если заявленный доход может быть законным образом обоснован, то в этом случае таких проверок бояться нечего. Конечно, появляется опасность того, что государство тоже может повести себя неподобающим образом, но это в большей степени свойственно авторитарным государствам, в которых у граждан и так мало прав. Так что проблема соблюдения гражданских прав требует учета конкретных обстоятельств и обоснования.

В то время как суды предназначены для отправления правосудия, законодатели должны отвечать за принятие законов. Но слишком часто оказывается, что антикоррупционных законов либо не существует, либо они повсеместно нарушаются. Иногда эти законы несовершенны, двусмысленны, что позволяет адвокатам находить в них лазейки для защиты своих клиентов, обвиняемых в коррупции, так как закон не всегда может быть однозначно применен к конкретному правонарушению.

Таким образом, на государстве лежит ответственность за совершенствование антикоррупционного

законодательства. Несовершенство, неясность законов часто объясняется тем, что антикоррупционная система относительно нова и для ее разработки и улучшения законов требуется время. Другой причиной плохого антикоррупционного законодательства является то, что парламентарии зачастую сами не заинтересованы в создании четких и эффективных законов, ведь тогда могут всплыть на поверхность их собственные темные дела, а затем последует соответствующее наказание.

Во многих странах созданы государственные антикоррупционные организации (АКО). Так, сингапурские власти часто объясняют свой успех в борьбе с коррупцией созданием первой в мире независимой АКО, Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). Она была создана в 1952 году и хорошо зарекомендовала себя в поддержании коррупции в Сингапуре на низком уровне. Другой пример эффективной АКО — гонконгская организация Independent Commission Against Corruption (ICAC, создана в 1974). Ботсванская организация Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC), созданная в 1994 году, тоже достигла хороших результатов. Эти три организации могут служить образцами АКО — подобные органы, созданные в других странах, значительно менее эффективны.

Недостатки работы АКО объясняются многими причинами, включая недостаточное финансирование и размытые границы ответственности. Последнее часто происходит потому, что государство охотно создает новые организации, не закрывая при этом уже существующие, так что возникает неясность в распределении обязанностей, приводящая к пересечению сфер их деятельности. Ведущий эксперт по коррупции в Азии Джон С. Т. Куа убедительно доказывает, что основной причиной успеха сингапурской и гонконгской организаций является то, что обе они имеют четко определенные

полномочия в сфере борьбы с коррупцией (это же относится и к Ботсване). В большинстве других стран существует несколько подобных организаций (с пересекающимися полномочиями).

Еще одна проблема заключается в том, что эти органы часто больше, чем необходимо, зависят от тех, кого им приходится контролировать. Одной из задач АКО в разных странах является расследование полицейской коррупции, но они обязаны привлекать к этим расследованиям саму полицию. В отличие от них, у СРІВ и ІСАС есть свои собственные следственные органы, а сами эти АКО подчиняются напрямую премьер-министру Сингапура и Главе администрации Гонконга соответственно.

В некоторых странах распространенным методом «кнута» против тех, кого признали виновными в коррупции, является публичное осуждение. Например, в феврале 2013 года министр юстиции Южной Африки объявил, что правительство обнародует имена осужденных за коррупцию, как только решит, каким масс-медиа для этого лучше воспользоваться; в июне имена сорока двух человек, обвиненных в крупном мошенничестве и коррупции, были опубликованы на сайте правительства Южной Африки.

С практикой оглашения имен коррумпированных граждан тесно связана политика публичного занесения в черный список (лишения прав) частных компаний, которые были замешаны в коррупционных делах с участием госслужащих. Сингапур и здесь является лидером. В январе 1996 года сингапурские власти лишили пять ведущих корпораций, включая Siemens (Германия), BICC (Великобритания) и Pirelli (Италия), права на участие в тендерах на сингапурские контракты за то, что они были пойманы на даче взяток сингапурским властям. Фирма Siemens была лишена прав и в нескольких других странах — Италии, Словакии и Бразилии —

и обвинена в коррупции еще в нескольких (например, в Аргентине).

Другой подход, который можно использовать при попытках наказать корпорации за взяточничество, — обращение в суд. Филиппинское правительство поступило так с компанией Westinghouse, после того как она построила в 1980 году ядерную электростанцию Bataan, которая никогда не функционировала и в 1999 году была законсервирована. Она не была введена в эксплуатацию потому, что находилась слишком близко к сейсмоопасной зоне и вулкану, извержение которого произошло в 1991 году. К сожалению, филиппинские власти не сумели убедить США призвать Westinghouse к ответу за дачу взятки в соответствии с американским Актом по иностранным коррупционным сделкам². Причины этой неудачи остались неясны. Но тем не менее возможность обратиться в суд остается.

И последний метод «кнута» — когда власти угрожают наказать в будущем тех, кто будет уличен в совершении коррупционных действий. Одной из мощных угроз является угроза аннулировать пенсионные выплаты.

МЕТОДЫ ПРЯНИКА

В I веке н. э. римский историк Тацит писал: «Чем более коррумпировано государство, тем больше в нем законов»³. Несмотря на широту такого обобщения, в этом наблюдении есть доля правды, и стоит посмот-

² Филиппинские власти подозревали, что контракт на строительство электростанции был получен за взятку. — *Прим. науч. ред.*

³ «Corruptissima re publica plurimae leges» (лат.). Это выражение Тацита переводится на русский язык так: «В самом испорченном государстве больше всего законов». Есть и другой вариант: «Чем ближе государство к падению, тем больше в нем законов». — *Прим. науч. ред.*

реть, какими еще способами, кроме разработки новых законов, государство может бороться с коррупцией.

В своих усилиях снизить коррупцию государство может использовать целый ряд поощрительных мер. Одна из таких мер — это улучшение условий труда госслужащих, в особенности оплаты их труда. Успех антикоррупционной политики в отношении работников службы охраны правопорядка в Сингапуре, Грузии и в меньшей степени в России был связан с заметным увеличением их зарплаты. Но, как и при использовании других антикоррупционных мер, тут есть свои проблемы. Многие наиболее коррумпированные страны являются также самыми бедными и не могут позволить себе рост зарплат чиновников до уровня, с которого коррупция начинает снижаться.

Кроме того, рост зарплаты без одновременного ужесточения методов «кнута» на практике часто приводит к тому, что коррумпированные чиновники получают повышенную зарплату и при этом *продолжают* брать взятки, извлекая тем самым для себя двойную выгоду, тогда как государство проигрывает дважды, платя повышенные зарплаты без увеличения выгоды от снижения коррупции.

Странам, которые не могут позволить себе увеличить заработную плату чиновникам, можно рекомендовать использовать другой способ, также основанный на материальном стимулировании, но более дешевый, — это выдача финансовых премий сотрудникам, отличившимся в борьбе с коррупцией. К сожалению, у этого способа есть недостатки. Например, венгерские власти несколько лет назад решили выплачивать бонусы таможенным служащим, которые информировали руководство о случаях предложения им взятки за то, чтобы они закрыли глаза на ввозимую контрабанду. Один таможенник настолько преуспел, что его заработок

превысил заработок премьер-министра. Это вызвало подозрения, и в результате расследования выяснилось, что таможенник выдвигал фальшивые обвинения с целью получения премий. Вариацией этого метода является поощрение неподкупных служащих или тех, кто сообщает о коррупции сослуживцев.

До сих пор мы рассматривали методы стимулирования государственных служащих. Но государства могут также поощрять и граждан за информацию о коррупции. Общепринятым методом является создание для этих целей анонимных телефонных линий. Другая возможность — организация программ защиты свидетелей и сетей информаторов (людей, которые сообщают о ставших известными им случаях коррупции или о соответствующих подозрениях). К сожалению, проблема не только в том, что такие программы дороги, но и в том, что судьба тех, кто свидетельствует в суде об актах коррупции, часто может складываться хуже, чем судьба самих нарушителей. Информаторы часто подвергаются бойкоту со стороны своих коллег, некоторые увольняются сами, а многих увольняют из-за плохого отношения к ним сослуживцев.

Свидетели, находящиеся под действием программ защиты, могут также подвергаться опасности. Поскольку такие программы в основном используются для защиты свидетелей преступлений, совершаемых преступными группировками, следует учитывать, что коррупция в правоохранительных органах также может включать и угрозы, и насилие. Чтобы обеспечить безопасность таких свидетелей, им часто выдают новые документы и предоставляют возможность переселиться на новое место жительства. К несчастью, это может приводить к пагубным последствиям для самих свидетелей — они оказываются разлученными с родными и друзьями, в непривычном для них окружении, где

вынуждены жить в постоянной лжи, поскольку должны скрывать свое прошлое. Эта форма стимулирования может помочь системе правопорядка, но при этом иметь серьезные отрицательные последствия для тех, кто решил помочь властям.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ТЕХНИЧЕСКИЕ МЕРЫ

Все более популярным административным методом противостояния коррупции становится ротация, когда чиновники регулярно переводятся из одного отдела в другой. Смысл такой ротации состоит в том, что для образования коррупционной сети нужно время, а частые перемещения служащих этому препятствуют. Эксперимент, проведенный в Германии, подтвердил это предположение, тогда как результаты, полученные в Индии, были менее впечатляющими. Как оказалось, те, кто пользуется услугами коррумпированных чиновников, может информировать о них новых клиентов. Кроме того, при частой смене рабочего места утрачиваются важные детали корпоративной памяти и служебного опыта. Ротация также может негативно сказаться на взяточдателях, которые могут быть вынуждены платить дважды — сперва одному коррумпированному чиновнику, а затем еще раз — тому, кто его сменил.

Улучшение качества аудита также имеет значение в противостоянии коррупции. Так, экономист Бенджамин Олкен в 2003–2004 годах провел в Индонезии эксперимент по аудиту затрат на проекты дорожно-строительных работ для примерно 600 деревень. Сначала власти Индонезии провели аудит только четырех таких проектов. Но после этого Б. Олкен объявил, что теперь *все* 600 проектов пройдут аудит. Он установил (используя весьма сложную методику), что после этого издержки

по статье «прочие расходы» снизились в среднем на 8%, которые он счел «налогом на коррупцию». Согласно его выводам, аудит расходов административных органов всех уровней является эффективным антикоррупционным методом и более эффективен, чем аудит только низовых уровней.

Установление нормативов можно назвать техническим антикоррупционным подходом. Предположим, государство Мали хочет построить в столице Бамако новый аэропорт и открывает тендер на строительство. Так как государство в прошлом уже участвовало в крупных строительных проектах и знает примерную стоимость материалов и труда в Мали, оно может вычислить примерную стоимость километра взлетно-посадочной полосы и тем самым установить нормативы — минимальную и максимальную стоимость в зависимости от условий, предлагаемых участвующими в тендере компаниями (например, быстрое строительство дорожке медленного). При этом государству следует с подозрением относиться к предлагаемым фирмами заявкам (ценовым предложениям), которые будут значительно выше или ниже этих нормативов. В первом случае участники могут учесть коррупцию в стоимости проекта (что повысит его цену), а в последнем они могут планировать подкуп ответственных за проект чиновников, чтобы те приняли заниженные нормативы, на основании чего, уже получив контракт, они смогут впоследствии потребовать возмещения убытков.

Сложность с установлением нормативов состоит в том, что непонятно, нужно ли сообщать о них потенциальным участникам тендера. Например, иностранные компании могут оказаться в худшем положении по сравнению с местными фирмами, если значения нормативов им будут неизвестны. Если такая компания раньше не работала в регионе, ей будет трудно адекватно оце-

нить стоимость потенциальных работ. И наоборот, если нормативы будут известны всем участникам тендера, это ослабит позицию местных компаний: крупные иностранные фирмы имеют возможность значительно снизить стоимость проекта, нанимая меньше рабочих, так как они могут приобретать дорогостоящую технологию и дорогую технику, что не могут позволить себе многие компании из развивающихся стран.

Что касается объемов денег, связанных с контрактами, то одна из наиболее «перспективных» с точки зрения коррупции сфер экономической деятельности — это получение госзаказов. Оборонные заказы могут стоить миллионы и даже миллиарды долларов, и существуют многочисленные примеры уплаты производителями военных самолетов крупных взяток властям, чтобы получить контракт. Один из способов борьбы с этим видом коррупции — введение открытых онлайн-тендеров, делающих весь процесс более прозрачным. К сожалению, государства, не говоря уже о частных производителях военной техники, часто предпочитают скрывать данные о расходах на оборону, объясняя это соображениями национальной безопасности.

Онлайн-тендеры — один из многих антикоррупционных методов, использующих современные технологии. Другой метод состоит в использовании CCTV (систем видеонаблюдения) в стратегически важных местах, таких как, например, пограничные пункты, про которые известно (или подозревается), что там среди таможенников наличествует коррупция.

Если коррупция в той или иной стране широко распространена, то, поскольку антикоррупционные меры связаны со значительными затратами, которые государство, как правило, хочет уменьшить, для него было бы эффективнее сосредоточить усилия на борьбе с коррупцией там, где она (с точки зрения государства)

наносит наибольший ущерб, а не распылять средства на борьбу со всеми видами коррупции в стране. Оценки коррупционности тех или иных отраслей в разных странах могут существенно отличаться друг от друга. Так, во многих развитых странах, например, практически не существует проблемы коррупции в дорожной полиции, в то время как коррупция часто наблюдается в отделах по расследованию серьезных преступлений, где полицейские непосредственно имеют дело с преступниками, которые могут предлагать им крупные взятки. Таким образом, каждое государство должно само проводить оценку своих рисков (или своих слабых мест) для того, чтобы целенаправленно бороться с коррупцией.

ПРОЧИЕ МЕРЫ

Многие наблюдатели отмечают, что наиболее полезным методом борьбы с коррупцией в долгосрочной перспективе является повышение уровня доверия в обществе и изменение отношения общества к коррупции и моральным нормам с помощью этического воспитания. Однако для того, чтобы такое воспитание дало результаты, требуется длительное время, иногда несколько поколений. Кроме того, на этот процесс могут влиять различные разнонаправленные факторы, и в целом эффект такого воспитания может быть крайне мал.

Тем не менее эмпирические данные (впрочем, весьма ограниченные) свидетельствуют о том, что специализированные семинары (для служащих, управляющих, школьников и др.) и специальные антикоррупционные кампании могут повлиять на отношение к коррупции достаточно быстро. Существуют два основных типа антикоррупционных кампаний, различающихся по эффективности. Более успешны кампании, при которых государство информирует общество о том, что такое

коррупция, почему она неприемлема и какую роль граждане могут сыграть в борьбе с ней. И наоборот, кампании, в которых государство заявляет о своем намерении уменьшить коррупцию среди чиновников, как правило, либо не очень эффективны, либо вообще контрпродуктивны. Слишком часто это оказывается «ложной тревогой», и граждане прекрасно знают, что очередная кампания (направленная в большинстве случаев на борьбу с коррупцией в верхах) окажется, как обычно, безрезультатной. Граждане не верят политикам, которые заявляют, что новая кампания отличается от предыдущих. Результатом оказывается лишь нарастание в обществе цинизма и недоверия.

Подчас проблемы коррупции в той или иной стране настолько серьезны, что без радикальных мер не обойтись. Примером таких радикальных мер может служить решение Михаила Саакашвили (в то время находившегося на посту Президента Грузии) в 2004 году уволить всех сотрудников дорожной полиции, закрыть эту службу, а затем создать новую — с новыми сотрудниками и новым имиджем. Успех был грандиозным.

Персонал некоторых государственных служб по традиции состоит преимущественно из мужчин. Полиция — один из таких распространенных примеров. Инновационным методом в борьбе с коррупцией в подобных организациях является изменение гендерного состава. Так, в конце прошлого века транспортная полиция Перу подвергалась серьезной критике со стороны правительства этой страны и Всемирного банка за высокий уровень коррупции. Всемирный банк предложил провести эксперимент с изменением гендерного состава, поскольку женщины считаются менее склонными к коррупции. Начиная с 1998 года транспортная полиция в Перу была заметно «феминизирована». Спустя десятилетие представитель полиции

Перу заявил, что такая политика имела несомненный успех и что уровень коррупции среди сотрудников дорожной полиции заметно снизился. Опираясь на пример Перу, схожая политика была применена в Мехико, ее результаты и там были весьма обнадеживающими.

Тем не менее анализ существующей ситуации в Перу, проведенный исследователем Сабриной Карим, показал, что, хотя феминизация полиции и вызвала снижение коррупции, эти результаты были менее впечатляющими и однозначными, чем было объявлено властями. Корреляция между процентом женщин в конкретной государственной сфере и уровнем коррупции в ней не настолько сильна, как об этом говорилось. И поскольку эмпирических данных все еще недостаточно, можно предположить, что снижение коррупции произошло не столько за счет феминизации, сколько за счет новизны. Для развития коррупционных сетей требуется время, так как между коррумпированными служащими должны возникнуть определенные связи и доверительные отношения. И женщины, работающие вместе, со временем могут точно так же стать коррумпированными.

Но тут есть интересный момент. Как свидетельствуют некоторые данные, женщины склонны доверять друг другу больше, чем они доверяют мужчинам, и наоборот. Частично опираясь на это предположение, руководство польской полиции в последнее время начало формировать полицейские патрули по возможности как гендерно смешанную пару (то есть женщину и мужчину).

Нельзя не упомянуть еще об одном моменте, связанном с гендерным распределением. В исследовании, посвященном коррупции среди полицейских США, проведенном Мэрилин Корсианос, выдвинуто предположение, что женщины-полицейские гораздо менее склонны образовывать коррупционные сети, чем полицейские-

мужчины. Если это проявляется везде, то понятно, почему уровень коррупции значительно ниже там, где среди работников полиции выше процент женщин.

Изменение гендерного состава — не единственная инновационная мера, примененная в Латинской Америке в попытках уменьшить коррупцию. Другая мера была испытана в 1990-х в столице Колумбии Боготе ее мэром, Антанасом Мокусом. Как и во многих городах Латинской Америки, в Боготе существовала серьезная проблема коррупции в дорожной полиции. Оригинальный подход Мокуса состоял в том, что он не только распустил дорожную полицию (как десятилетием позже это сделал в Грузии Саакашвили), но и поставил клоунов в качестве управляющих дорожным движением в городе. Вместо того чтобы выписывать штрафы или не выписывать их в обмен на взятку, команда клоунов высмеивала нарушителей. Это не только улучшило ситуацию с дорожным движением в Боготе, но также привело к снижению коррупции.

В основе еще одного важного радикального подхода к борьбе с коррупцией лежит тезис «если не можешь победить, возглавь». В 1990-х годах в румынской армии возникла проблема коррупции: офицеры, занимающиеся призывом новобранцев, за взятку признавали их негодными к воинской службе. Вместо того чтобы бороться с этим, усиливая контроль, государство применило принципиально иной подход к набору новобранцев: оно официально разрешило тем, кто не хочет служить в армии, откупиться от службы. Это привело к тому, что, хотя всегда есть люди, которые предпочтут (несмотря на риск) дать взятку, меньшую, чем взнос в государственную казну, основная часть денег за освобождение от армейской службы тем не менее досталась государству, а не осела в карманах армейских офицеров.

И наконец, еще один радикальный способ — амнистия для тех, кого обвиняют или только подозревают в коррупции. Правительство может объявить, что оставит без внимания то, что уже произошло, но будет жестко бороться со всеми проявлениями коррупции, которые будут иметь место с начала следующего года. Такой способ нужно использовать только в крайних случаях, когда коррупция распространена настолько широко, что уже нет надежды на то, что новая администрация будет менее коррумпирована, чем предыдущая. Такой подход имеет заметные недостатки, поскольку обществу с самого начала дают понять, что коррумпированные служащие получают прощение, а это подрывает авторитет закона. Но если положительные результаты этого решения проявятся достаточно быстро, то общество признает такую меру целесообразной как меньшую из двух зол.

До сих пор мы рассматривали «домашние» меры, которые могут быть использованы правительством той или иной страны. Но государство может также сотрудничать с зарубежными организациями и учиться у них, а также у других государств. К последней выделенной нами группе относятся как раз те меры, которые государство может и должно использовать за пределами своих границ.

До 1990-х годов США были единственной страной, законодательство которой можно было применить к нарушениям со стороны американского бизнеса за рубежом. В 1977 году, в результате скандала со взятками в Локхиде (ведущий американский производитель военной авиатехники был пойман на даче взяток за получение контрактов в нескольких странах в течение многих лет) и общественным возмущением, вызванным Уотергейтом, США ввели Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), направленный против таких наруше-

ний. В нем дача взяток американскими компаниями за границей объявлялась незаконной.

Хотя до начала 1990-х годов этот акт применялся на практике крайне редко, его наличие явилось прецедентом, который США использовали для убеждения ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) принять конвенцию против взяток (описанную в главе 7).

Среди современных компаний, попавших под действие FCPA, оказался крупнейший американский работодатель, Walmart, который в апреле 2012 года был публично обвинен *New York Times* во взятках в Мехико. В феврале 2014 года Walmart объявил, что собирается заплатить более 200 млн долларов в течение последующих двенадцати месяцев за расследование возможных нарушений FCPA.

В последнее время во многих западных странах появились законы, схожие с FCPA, хотя большинство аналитиков соглашались с тем, что принятый Великобританией в апреле 2010 года закон, вступивший в силу в июле 2011 года, установил более высокий стандарт. Этот акт, который некоторые называют самым сильным антикоррупционным законом в мире, имеет очень широкое применение и предполагает ответственность за дачу взяток и в стране, и за ее пределами как национальными, так и иностранными компаниями, связанными с британскими фирмами. Более того, если FCPA не запрещает упрощающих выплат («быстрых денег», направленных на ускорение бюрократических процессов, когда контракт уже заключен), британский акт признает их незаконными.

Государства могут помогать друг другу в борьбе с коррупцией, разрешая экстрадицию физических лиц. К сожалению, многие страны не разрешают экстрадицию собственных граждан в другие страны, даже если те могут представить доказательства их вины. Это

играет на руку коррумпированным государственным чиновникам и предпринимателям.

Другая возможность состоит в принятии государствами законов, которые запрещают банкам получать сомнительные переводы из-за границы или, по крайней мере, обязывают банки сообщать властям о подозрительных вкладах. Давление на страны по введению таких законов усилилось в 2000-х годах после катастрофы 9/11, когда стало ясно, что террористы могли отмывать деньги через банки. Но, несмотря на это давление, некоторые страны по-прежнему разрешают банкам деятельность, которую ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег — см. главу 7) определяет как отмывание денег.

Начиная с февраля 2014 года список таких стран возглавляют Иран и Северная Корея, тогда как другие страны, в прошлом считавшиеся банковскими и налоговыми гаванями, такие как Каймановы Острова и Науру, теперь удалены из черного списка ФАТФ. По крайней мере в том, что касается банков, теперь стало меньше мест, где коррумпированные чиновники могут отмывать свои деньги.

Но все же, как показал FSI, Международный индекс секретности, введенный в 2009 году, многие страны могли бы контролировать свой банковский сектор намного лучше. Индекс не определяет сам уровень коррупции, но отражает, насколько для страны характерно участие в коррупции⁴.

Из табл. 10 видно, что почти все страны с наиболее непрозрачными юрисдикциями — это страны, население которых невелико. Что касается стран с прозрачными юрисдикциями, то 2 страны из 82, имеющие наиболее прозрачные банковские системы (оценки 2013 года), —

⁴ В первую очередь в международной. — *Прим. науч. ред.*

это Дания и Швеция (33 и 32 балла соответственно). Хотя прозрачность скандинавских стран не удивительна, все же стоит отметить, что другими странами с относительно прозрачными банковскими системами являются, например, Испания и Италия (36 и 39 баллов), а также Великобритания (40 баллов).

ТАБЛИЦА 10

**Страны с наиболее непрозрачными юрисдикциями
в области финансового регулирования,
международного сотрудничества и участия
в борьбе с отмыванием денег (на основе FSI 2013,
по 100-балльной шкале)**

Место	Страна	Балл секретности
1	Самоа	88
2	Вануату	87
3	Сейшелы	85
4=	Сент Люсия	84
4=	Бруней	84
6	Либерия	83
7	Маршалловы Острова	82
8	Барбадос	81
9=	Антигуа и Барбуда	80
9=	Багамы	80
9=	Белиз	80
9=	Бермуды	80
9=	Малайзия	80
9=	Маврикий	80
9=	Сан-Марино	80
9=	Сен-Китс и Невис	80

Можно спорить о том, не вводит ли табл. 10 в заблуждение, распределяя страны по их финансовой прозрачности. И действительно, сама организация, выпускающая FSI — Сеть налоговой юстиции (Tax Justice Network), — предпочитает ранжировать страны по иному индексу, прежде всего по *уровню* финансовой засекреченности. Его нельзя просто рассчитать в денежных единицах. Этот индекс определяется на основе сложной математической формулы, которую мы не будем здесь приводить. Согласно этому индексу, верхние (худшие) десять стран выглядят совсем по-другому (табл. 11). Более того, ряд развитых стран явно нуждается в решении проблем налоговых и банковских гаваней.

ТАБЛИЦА 11
FSI 2013 — десять худших нарушителей

Место	Страна
1	Швейцария
2	Люксембург
3	Гонконг
4	Каймановы Острова
5	Сингапур
6	США
7	Ливан
8	Германия
9	Джерси
10	Япония

В главе 1 рассматривалась проблема отличия взятки от подарка, и было указано, что различные культуры интерпретируют их по-разному. В этом вопросе государствам нужно стараться лучше понимать точки зрения и традиции друг друга. К счастью, в последнее время

в различных странах наблюдается тенденция к определению различий между подарками и взятками если не количественно, то хотя бы качественно. Все больше государств признают, что их официальным представителям неприлично отвергать подарки, преподносимые представителями других культур и стран от чистого сердца. Здесь возможно достижение некоторого компромисса. Обычно при этом считают, что цена самого подарка⁵ не должна превышать некоторой границы (обычно 100–150 долларов США). Конечно, всегда существует опасность, что если кому-либо будут вручать по 150 долларов каждый день в течение нескольких месяцев, то такой подарок будет равносителен взятке. Законодательство, разрешающее подарки, все же должно явно оговаривать, что является подарком, а что — взяткой.

Еще один вид межстрановой помощи в борьбе с коррупцией — хороший пример. Если развитые страны критикуют переходные и развивающиеся за коррупцию, они должны сделать все, что только возможно, чтобы в их собственном доме был порядок. Политика «в чужом глазу соринку видеть, в своем бревна не замечать» не внесет вклад в глобальное уменьшение коррупции.

Необходимо подчеркнуть: ключевым фактором в борьбе с коррупцией является политическая воля. К сожалению, создается впечатление, что она часто отсутствует. Однако все больше стран проявляют необходимую политическую волю в том, что касается наказания коррумпированных чиновников, какое бы высокое положение они ни занимали. Только между 2012 и 2014 годами бывшие премьер-министры в Камеруне, Хорватии, Египте, Израиле, Словении, Румынии получили за коррупцию тюремные сроки.

⁵ А не взятки. — *Прим. науч. ред.*

Но некоторые государства все еще посылают «смешанные» сигналы. Хотя Китай под властью Си Цзиньпина приложил много усилий для борьбы с коррупцией, в апреле 2014 года четыре китайских антикоррупционных активиста были приговорены к заключению сроком от двух до трех с половиной лет за то, что публично просили государственных чиновников обнародовать свои доходы. Правительства, считающие себя единственными организациями, которым позволено бороться с коррупцией, серьезно заблуждаются.

В 1990 году Джозеф Най, политолог из Гарварда, ввел термин «мягкая сила» для определения способа поддержки международных отношений путем диалога, уменьшения принуждения и применения силовых методов («жесткой силы»). С его точки зрения, «мягкая сила» может служить способом улучшения международных отношений. В 2000-х годах он заявил, что США должны использовать политику «умной силы» в своих отношениях с другими странами, имея в виду сочетание мягкой и жесткой сил. Точно так же в борьбе с коррупцией требуется «умная антикоррупция», включающая в себя сочетание кнута, пряника и других подходов. Доля каждого из подходов может изменяться от страны к стране в соответствии с политической и экономической системой, культурой и имеющимися ресурсами данной страны. Применение единого для всех стран подхода не только не сработает, но может оказаться контрпродуктивным, потому что некоторые из них могут посчитать, что на них оказывается давление извне, и начнут противостоять ему. Тем не менее спектр (далеко не полный) антикоррупционных мер, о которых шла речь выше, ясно демонстрирует, что при наличии желания и достаточной политической воли можно добиться очень многого.

Глава 7

Что еще можно сделать?

Государство — лишь один из многих участников борьбы с коррупцией. В этой заключительной главе мы обсудим, что могут сделать международные организации (МО), бизнес-сектор и гражданское общество, и поговорим об оценке общих усилий по борьбе с коррупцией.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Как уже отмечалось, мировое сообщество обратило пристальное внимание на коррупцию только тридцать лет назад. Одной из причин этого было то, что Запад, который с 1980-х годов был главным инициатором борьбы с коррупцией, не очень хотел навязывать другим странам антикоррупционную повестку дня во времена холодной войны. США, в частности, не хотели настаивать против себя своих союзников, критикуя их за коррупцию. Они также не хотели подвергать критике развивающиеся страны, так как это могло подтолкнуть их к коалиции с Советским Союзом. Но когда холодная война закончилась, закончились и церемонии. В начале 1990-х годов США начали громко возмущаться тем,

что американские корпорации теряют зарубежные контракты в развивающихся странах, в которых нет ничего, даже отдаленно похожего на Foreign Corrupt Practices Act FCPA (см. главу 6). В общем, американцы хотели более справедливых правил игры для всех участников международного бизнеса.

Документ «Рекомендации по борьбе со взяточничеством в международных коммерческих сделках», который был разработан в 1994 году ОЭСР, можно рассматривать как первую попытку движения в этом направлении. Как следует из названия, это был лишь набор рекомендаций. Заметим, что США не слишком часто использовали FCPA.

Уже в конце 1990-х, отчасти благодаря росту влияния Трансперенси интернешнл и тому факту, что Всемирный банк (после назначения Джеймса Вольфенсона на должность его главы в 1995 году) начал активно преследовать коррупцию, международное сообщество осознало, что коррупция представляет собой серьезную проблему. Рекомендации ОЭСР становились более жесткими и были оформлены в форме антикоррупционной конвенции, которая была принята в 1997 году и вступила в действие в 1999 году. Конвенция устанавливала юридические стандарты, обязательные к выполнению: страны, ратифицировавшие ее, должны были принять новое или изменить действующее законодательство в соответствии с данным документом.

Ощутимым результатом принятия Конвенции стало то, что ряд развитых стран, включая Австралию, Германию и Нидерланды, вынуждены были прекратить практику списания с налогов затрат на деловые взятки, выплаченные за пределами страны. Требования конвенции, участниками которой в настоящее время являются тридцать четыре страны — члена ОЭСР, а также семь других стран (Аргентина, Брази-

лия, Болгария, Колумбия, Латвия, Россия и Южная Африка), не раз ужесточались (в частности, в 2009 и 2011 годах). ОЭСР определяет ее как «первый и единственный международный антикоррупционный инструмент, направленный на взяточдателя», имея в виду, что в ней основное внимание концентрируется на бизнес-секторе, который предлагает или выплачивает взятки, а не на государственных служащих, требующих или принимающих их.

С ОЭСР близко связана другая международная организация — FATF (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег). Она была создана в 1989 году по инициативе Большой семерки (G7 — объединение ведущих экономически развитых стран). Задачей этой организации стала борьба с отмыванием денег. Изначально эта группа была создана для борьбы с организованной преступностью, но затем сфера ее деятельности распространилась на терроризм, а потом и на коррупцию (мощным стимулом к этому стали события 9/11). Ее усилия по борьбе с коррупцией особенно возросли после 2010 года, когда она начала тесно сотрудничать с еще одной международной организацией — антикоррупционной рабочей группой G20 (Большой двадцатки) — в рамках борьбы с отмыванием денег. Начиная с 2011 года эта группа опубликовала несколько важных отчетов.

Хотя Конвенция ОЭСР охватывает лишь одну пятую всех стран мира, эти страны можно найти на всех континентах. В дополнение к ней с середины 1990-х годов было принято несколько других региональных антикоррупционных конвенций. Первой стала Межамериканская конвенция против коррупции, принятая в 1996 году тридцатью пятью государствами — членами OAS (Организация американских государств). Позднее, в 2003 году, пятьдесят три страны — члена Африканского союза

приняли Конвенцию по борьбе с коррупцией и мерам по ее предотвращению (действующую с 2006 года).

Европейский союз (ЕС) всерьез обратил внимание на коррупцию в 1995 году. Конвенция по борьбе с коррупцией среди должностных лиц ЕС и стран — членов ЕС была принята в 1997 году. За ней в 2003 году последовала «Комплексная политика борьбы с коррупцией». Этим деятельность ЕС в борьбе с коррупцией не ограничивается. Например, когда ЕС представил дорожную карту, связанную с расширением этой организации (*Agenda 2000*), он также разработал набор условий, которым должно соответствовать каждое посткоммунистическое государство, подавшее заявку на вступление в ЕС, чтобы быть в него принятым. Единственным общим политическим критерием для всех десяти (в то время) стран-претендентов была названа необходимость усиления борьбы с коррупцией.

Другая европейская организация, объединяющая большее количество стран (47 — все европейские страны, кроме Беларуси и Ватикана), — Совет Европы (СЕ) — приняла в конце 1990-х — начале 2000-х годов несколько конвенций и других документов, направленных на борьбу с коррупцией. Первый документ назывался «Двадцать ведущих принципов борьбы с коррупцией» (1997). За ним последовала Конвенция по уголовному и гражданскому праву в области коррупции (1999). Ее усиленный вариант (2003) вступил в действие в 2005 году. СЕ также разработал рекомендации по кодексу поведения государственных должностных лиц (2000) и финансированию политических партий (2003).

Поскольку эта международная организация имеет ограниченные возможности для мониторинга соблюдения предъявляемых условий, в 1999 году была создана еще одна организация — ГРЕКО (GRECO, Группа государств по борьбе с коррупцией), предназначенная

для мониторинга соблюдения условий государствами, обладающая собственными антикоррупционными актами. Эта группа добилась определенных успехов. В 2012 году именно ГРЕКО начала изучать гендерный аспект коррупции (включая различное влияние коррупции на мужчин и женщин), что привлекло большое внимание тех, кто борется с коррупцией.

И наконец, Совет Европы (иногда совместно с ЕС) представил несколько антикоррупционных программ, предназначенных для конкретных стран и регионов. Сюда вошли проекты «Октопус» конца 1990-х, RUCOLA (2006–2007), а также программы ПРЕКОП РФ (2013–2019) для России, и SNAC-South (2012–2014) для Марокко и Туниса. Итак, мы видим, что СЕ иногда может работать над антикоррупционными программами и за пределами Европы.

Из всех антикоррупционных конвенций самой обширной по числу вступивших стран стала UNCAC. Она была открыта для подписания в конце 2003 года и вступила в силу в декабре 2005 года. К апрелю 2014 года UNCAC подписали 140 стран при 171 стране-участнице. Сама ООН называет ее первым в мире юридическим антикоррупционным документом, обязательным к исполнению (как уже отмечалось, конвенцию ОЭСР подписала всего сорок одна страна). Некоторые рассматривают ее как «золотой стандарт» для антикоррупционных документов, несмотря на то что там не содержится четкого определения коррупции.

Международные правоохранительные органы также играют важную роль в борьбе с коррупцией. Главный из них, Интерпол, имеет собственных специалистов — Группу экспертов Интерпола по коррупции — ГЭИК (IGEC). Она была образована вскоре после того, как Интерпол провел первую антикоррупционную конференцию в 1998 году. ГЭИК установила ряд мировых стандартов,

направленных на уменьшение коррупции среди полиции. Интерпол считает своей главной задачей в деле борьбы с коррупцией возвращение активов, то есть возвращение украденных средств странам — жертвам коррупции. В последнее время он занимался также коррупцией в спорте.

До сих пор наше внимание было в основном сосредоточено на превентивном и карательном подходах. Но международные организации также могут заниматься и поощрительной деятельностью. Например, Совет Европы в 2013 году наградил Нидерланды за их борьбу с коррупцией в судебных органах и парламенте.

Разработкой политики и мер, направленных на уменьшение коррупции, занимается в последние годы большинство международных организаций. В то же время Всемирная торговая организация (ВТО, WTO) подверглась критике за малый вклад в эту деятельность. Основанная в 1995 году, она начала разрабатывать меры по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок с 1996 года. Но внешние наблюдатели отмечали, что ВТО не сильно продвинулась в этом направлении. В частности, в 2003 году Питер Эйген, в то время глава Трансперенси интернешнл, опубликовал статью, где жестко раскритиковал ВТО за отсутствие прогресса в борьбе с коррупцией в данной области. В 2014 году вступило в силу пересмотренное Соглашение по государственным закупкам ВТО, в котором говорилось в том числе о коррупции, хотя только в общем и скорее формально.

Международная торговая палата также убеждала ВТО занять более определенную позицию по вопросу коррупции и включить ее в список запрещенных нетарифных барьеров, однако этого так и не произошло. Согласно мнению эксперта — ученого Падиеха Алая, заявление ВТО о необходимости большей прозрачности в международной торговле можно считать ее вкладом

в борьбу с коррупцией. В свою очередь, как справедливо отметил Филип М. Николс, ВТО в принципе обладает значительно большими возможностями для борьбы с коррупцией в международной торговле, чем большинство международных организаций. Но высок этот потенциал или нет, не имеет значения, если ВТО не использует его для борьбы с коррупцией. Соглашательский подход ВТО ко многим вопросам, включая коррупцию, превратил ее в «беззубого тигра».

БАНКИ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ КОРПОРАЦИИ

В начале XX века Макс Вебер утверждал, что лучшим условием для нормальной работы государственной бюрократии (включая контроль коррупции) было бы наличие мощного бизнеса, отделенного от государства. К сожалению, во многих странах бизнес-сектор и государство слишком сильно переплетены, что плохо сказывается на предотвращении коррупции. Но и банки, и корпорации в принципе могут играть важную роль в борьбе с коррупцией.

Многим кажется, что два международных финансовых института — МВФ (Международный валютный фонд) и Всемирный банк — занимаются примерно одним и тем же. Но в отношении коррупции это не так. Всемирный банк гораздо более активен на антикоррупционном поле, чем МВФ. Тогда как последний поощряет прозрачность как составляющую часть эффективного государственного управления, на практике основной упор в отношении коррупции он делает на борьбу с отмыванием денег. При этом Всемирный банк уже с середины 90-х годов борется с коррупцией различными способами. Его инновационные методы по определению и измерению коррупции мы рассматривали в главе 3.

Начиная с 1999 года Всемирный банк также внес в черный список компании и частные лица, замешанные в различных нарушениях норм международной торговли, включая нарушения санкций и коррупцию. В 2001 году Всемирный банк увеличил потенциальный эффект этих мер, объединив усилия с Азиатским банком развития, Европейским банком реконструкции и развития и Межамериканским банком развития.

Одной из наиболее сомнительных мер, предпринятых как Всемирным банком, так и МВФ, является отмена или заморозка кредитов из-за коррупции. Именно по этой причине оба эти учреждения в 1997 году заморозили кредиты, выданные Кении. Недавно Всемирный банк отменил кредит в 1,2 млрд долларов для Бангладеш на строительство самого длинного в стране моста, заподозрив, что канадская инженерная компания коррумпировала власти этой страны.

Как и другие международные организации, Всемирный банк иногда хвалит, а иногда критикует те или иные страны. Например, в 2002 году он похвалил Румынию за ее работу по снижению коррупции в судебной системе (несмотря на то что ЕС постоянно критикует Румынию за слишком малые усилия в этой области).

Отвечая на критику, множество частных банков предприняло меры для борьбы с отмыванием денег, что особенно отразилось на коррупции в высших эшелонах власти. В 2000 году одиннадцать ведущих банков объединили усилия и создали Группу Волфсберга, которая разработала набор принципов для борьбы с отмыванием денег. Группа продолжала разработку принципов и методических указаний, многие из которых касаются банковского дела, таких как корреспондентские отношения банков и бенефициарное владение, важных для борьбы с отмыванием денег. Но эти технические подробности мы здесь рассматривать не будем.

Не раз отмечалось, что люди склонны относиться к бизнес-сектору как потенциальной «жертве коррупции» (а не как к «коррупционеру-хищнику»). Вне зависимости от того, принято ли широкое определение коррупции или узкое, относящееся к государственным служащим, частный сектор несомненно является крупным игроком в мировой коррупции. С начала нового тысячелетия средства массовой информации широко освещают подробности нарушений, совершенных крупными компаниями, такими как AWB (в Австралии), SNC-Lavalin (в Канаде) и многими другими. Гораздо реже в массмедиа вы найдете обсуждение того, что может делать и делает частный сектор для борьбы с коррупцией.

В последнее время лишь небольшое количество частных компаний угрожало уйти или уходило с рынков каких-либо стран из-за коррупции. Примером таких угроз может стать поведение IKEA в России; компания Unilever в 1997 году полностью ушла с рынка Болгарии на три года из-за коррупции в этой стране.

Многие частные компании принимают сейчас этические кодексы как минимум символически — чтобы продемонстрировать заинтересованность в повышении ответственности своих работников за честность деловых отношений, а иногда в силу искренней озабоченности коррупцией. В подобных этических кодексах особо подчеркивается, что взяточничество абсолютно неприемлемо. Так, на фирме Siemens (являющейся одной из ТНК, которая в прошлом не раз отличалась особой неэтичностью) в 2008 году была введена в действие Программа соблюдения правовых и этических норм, и с тех пор эта фирма является примером того, как компания может стараться искупить свои грехи.

Как минимум с начала 1990-х годов все больше и больше компаний представляют не только годовые финансовые отчеты (в их традиционной форме),

но также включают в них свои достижения в социальной сфере и в деле охраны окружающей среды. Например, компания могла являться спонсором участников Олимпиады и сократить выбросы CO_2 . Такой тройственный подход (достаточно новый), иногда именуемый «принципом трех П» — «Польза, Планета, Прибыль» — как правило, теперь называют «Отчетностью об экологичности» (*'sustainability reporting'*; *sustainability* переводят как экологичность в широком смысле, устойчивость, сохранение). В последние годы появилось желание добавить к ним еще один (четвертый) компонент — «управление» (*governance*), связанный с тем, что компания делает для уменьшения коррупции. Сторонники такого «четырёхмерного» отчета заявляют, что компания выиграет от включения в отчеты этого четвертого пункта, потому что он будет способствовать укреплению ее репутации. Но мнения здесь неоднозначны: некоторые считают, что отчет о борьбе с коррупцией может ухудшить репутацию компании, а это приведет к ослаблению ее позиций на рынке. Так или иначе, «репутационные риски» должны учитываться фирмами при принятии важных решений.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СТРАНЕ И ЗА РУБЕЖОМ

Хотя идея гражданского общества существует еще со времен Аристотеля, объектом изучения социальных наук оно стало только в XVIII веке. Дебаты о том, что такое гражданское общество, продолжаются до сих пор. Мы уже рассмотрели роль бизнес-сектора — составной части гражданского общества, а теперь рассмотрим другие его компоненты, такие как средства массовой информации (массмедиа), неправительственные организации (НПО) и социальные сети.

В хорошо функционирующей демократической системе массмедиа, как печатные, так и электронные, играют значительную роль в борьбе с коррупцией. Они могут проводить расследования, оповещать об их результатах общественность и тем самым прямо и косвенно оказывать давление на власти, добиваясь от них принятия соответствующих мер. К сожалению, во многих странах массмедиа не являются полностью независимыми от власти (каковыми они должны быть!). Описывая различные функции массмедиа, Родни Тиффен использовал метафору, подразделив их на пять категорий (пользуясь терминологией собаководов): «сторожевые» (идеальная роль для массмедиа), «сторожевые в наморднике» (массмедиа, частично ограниченные не только цензурой, но также законами о клевете, защищающими интересы тех, кого массмедиа обвиняют в нарушениях), «комнатные собачки» (массмедиа, которые позволяют политическим элитам манипулировать собой), «тявкающая свора» (массмедиа, поднимающие громкий шум, копирующие друг друга, но не расследующие дело как следует, то есть не играющие конструктивной роли) и «волки» (наиболее опасный тип, когда массмедиа безответственно относятся к расследованию обвинений и публикациям, тем самым способствуя распространению цинизма и подрывая легитимность системы).

Типология Тиффена говорит о том, что роль массмедиа в борьбе с коррупцией может быть весьма ограничена или даже негативна. Примером последней, так же как и «сторожевой в наморднике», может служить введение закона, запрещающего публикацию информации о частных состояниях членов семей высокопоставленных государственных чиновников. Если против членов политической элиты выдвинуты обвинения в незаконной регистрации собственности (например,

если она была зарегистрирована на членов их семей, включая детей, с целью сокрытия состояния), то любому средству массовой информации, которое захотело бы это расследовать и опубликовать результаты расследования, мог бы грозить суд.

Хотя термин «негосударственные организации» (НГО) используется уже давно (с 1945 года), он стал популярным только в 1970-е годы, а привычным к концу XX века. Существует много различных видов негосударственных организаций. Мы рассмотрим только те из них (международные и национальные), которые занимаются борьбой с коррупцией.

Самой известной международной антикоррупционной организацией стала основанная в Берлине организация, именуемая Transparency International. Это всемирная организация, у которой есть местные подразделения («национальные отделения») во многих странах. Ее создатель Питер Эйген, ответственный сотрудник Всемирного банка по работе в Восточной Африке, был возмущен тем, как коррумпированные местные власти присваивают средства международных фондов, выделяемые на борьбу с бедностью. Это и привело его к созданию в 1993 году организации TI. До 2005 года он сам возглавлял эту организацию.

В дополнение к различным индикаторам коррупции, которые мы рассматривали ранее, TI также разрабатывает наборы практических инструментов. Понимая, что нельзя использовать один и тот же подход к борьбе с коррупцией во всех странах, TI считает целесообразным разрабатывать и предлагать борцам с коррупцией (отдельным лицам или организациям) различные антикоррупционные инструменты, которые они могут выбрать, исходя из региональной и национальной специфики и конкретных обстоятельств.

Другая инициатива этой организации — распространение с 1990-х годов Пакта честности в сфере государственных закупок. По мнению TI, такой пакт «в основном является соглашением между государственной организацией, которая предлагает контракт, и компаниями, желающими его получить, о том, что обе стороны будут воздерживаться от подкупа, сговора и прочих коррупционных действий на всем протяжении действия контракта». Также была разработана система мониторинга, в соответствии с которой негосударственные организации (как правило, местные отделения TI) проверяют, как подписавшие Пакт честности соблюдают его на практике.

Еще одна международная НГО — U4 Антикоррупционный ресурсный центр (U4 Anti-Corruption Resource Centre), основанная в г. Бергене (Норвегия) в 2002 году. У этой организации несколько отличная от TI сфера деятельности, направленная в основном на помощь (как правило, европейским) донорским организациям в уменьшении коррупции, связанной с их программами помощи и развития. При этом U4 тесно сотрудничает с TI, которая открыла службу поддержки U4 в своем берлинском отделении. Среди активных участников антикоррупционной деятельности широкую международную известность получили такие НГО, как Global Witness и Global Integrity.

В большинстве стран мира существует также много частных антикоррупционных НГО. Многие из них — более 350 организаций в более чем 100 странах мира — связаны друг с другом через коалицию Конвенции ООН против коррупции (UNCAC). Эта организация была создана в 2006 году для координации работы и обмена опытом между различными НГО. Еще одно международное сообщество — Publish What You Pay, в него входят более 800 гражданских общественных организаций

по всему миру. Основным направлением его работы является борьба с коррупцией и прочими нарушениями в добывающей промышленности.

До сих пор мы рассматривали официальные организации, для которых борьба с коррупцией является основной или важной целью. Но иногда широкая общественность может достичь большего в этой борьбе, чем такие организации. Простой способ, к которому могут прибегнуть обычные граждане для борьбы с коррупцией, — это сообщать об известных им случаях коррупции или о подозрении на нее, а также выдвигать предложения по борьбе с ней. Для этого обычно нужно использовать технику (например, телефон или компьютер), но и это не обязательно (есть более простые средства — см. рис. 6).

Другой способ борьбы с коррупцией, который могут использовать граждане, — отказ от дачи взяток. К сожалению, это иногда проще сказать, чем сделать. Если для кого-то единственным способом получить жизненно необходимое лечение является дача взятки медицинским работникам (которые на самом деле должны предоставлять медицинскую помощь бесплатно), то он естественно так и поступит.

Но у общественности есть и другие возможности участвовать в борьбе с коррупцией. Влияние общественных массмедиа в последнее время значительно возросло во всех областях, включая антикоррупционную.

В такой глобальной социальной сети, как Фейсбук, даже появился раздел «Назови и устыди своих коррумпированных политиков и должностных лиц».

В своей книге о коррупции, опубликованной в 2012 году, Франк Фогль подчеркнул роль твиттинга, в котором он видит один из важных факторов роста политической активности в некоторых странах, переживших так называемую арабскую весну, и считает его потен-



Рис. 6. Почтовый ящик для антикоррупционных предложений в Кении: борьба с коррупцией может обходиться без высоких технологий

циально очень мощным оружием против коррупции. Не вызывает сомнений, что твиттинг может быстро организовать тысячи людей для протеста против различных проявлений несправедливости, включая коррупцию. Он уже сыграл большую роль в последние

годы, побуждая граждан в Аргентине, Бразилии, Болгарии, Индии, Таиланде, Турции, Украине, США и многих других странах принять участие в массовых протестах против коррупции (рис. 7).



Рис. 7. Массовые протесты против коррупции заметно усилились во многих странах мира

В некоторых странах массовые демонстрации привели к падению режимов, а в других были жестоко подавлены. Но и в последнем случае такие политические режимы, как правило, теряют свою легитимность, что делает их падение более вероятным.

КРИТИКА АНТИКОРРУПЦИИ

Итак, мы видим, что внимание к коррупции в мире в последние двадцать лет усилилось. В это время антикоррупционное движение росло почти экспоненциально. Однако подобное развитие привело к появлению критических замечаний в адрес антикоррупции. Укажем на два основных.

Во-первых, международное антикоррупционное движение иногда обвиняют в «культурном империализме». Нельзя не признать, что некоторые аспекты движения действительно носят характер вмешательства во внутренние дела той или иной страны. Часто причиной этого является стремление помочь населению страны, которое недовольно коррупцией на самых высоких этажах власти, но само не в состоянии изменить ситуацию. Опросы показывают, что население таких стран часто бывает благодарно международным организациям за антикоррупционное давление на национальные элиты с целью уменьшить коррупцию, особенно если иностранная помощь будет доходить до тех, кто в ней остро нуждается.

Во-вторых, все больше критиков, в основном ученые, заявляют, что борьба с коррупцией привела к появлению антикоррупционной индустрии¹, заинтересованной в создании как можно большего числа рабочих мест в своей «отрасли», и для этого старается представить коррупцию исключительно в черном цвете. В тех случаях, когда антикоррупционные НГО и финансируемые государством антикоррупционные агентства достигают успехов в борьбе с коррупцией, их начинают обвинять в стремлении продемонстрировать свою незаменимость, чтобы не лишиться финансирования или не быть распущенными. Таким образом получается, что антикоррупционную индустрию саму обвиняют в коррупции.

В этом утверждении, безусловно, есть доля истины. Но его нельзя принять полностью. Например, с заявлением об избыточности антикоррупционных организаций можно согласиться, только если коррупцию удастся полностью искоренить или, что более реалистично,

¹ Новой бюрократии. — *Прим. науч. ред.*

постоянно удерживать на «контролируемом» уровне. Но в реальности коррупция постоянно возрождается, принимая те или иные формы, и роспуск организаций, созданных для борьбы с ней, скорее всего, ее только усилит.

Так что в критике антикоррупционной индустрии кроется реальная опасность выплеснуть ребенка вместе с водой. При этом жизненно важно, чтобы антикоррупционные организации были эффективными, подотчетными и прозрачными. Нельзя забывать о многих отрицательных, а иногда фатальных, последствиях коррупции. Строгих критиков слишком много, но лишь немногим удастся предложить что-либо эффективное и реализуемое для решения этой очень серьезной проблемы.

КАКИЕ МЕТОДЫ ЭФФЕКТИВНЫ?

Выше много говорилось о том, как можно бороться с коррупцией. Теперь уместно задать вопрос, который является во многих отношениях самым важным: какие методы наиболее эффективны? К сожалению, каждый из них имеет свои недостатки. Объемы книги не позволяют проанализировать эффективность каждого из них, и потому далее мы обсудим значение международных усилий, тем более что о мерах, которые можно предпринять внутри страны, мы много говорили ранее. Принесли ли многочисленные международные конвенции по борьбе с коррупцией заметные результаты или же практическая роль международных усилий мало заметна и все ограничивается лишь риторикой?

Невзирая на все целевые программы Евросоюза и Совета Европы, коррупция остается серьезной проблемой в большинстве посткоммунистических стран.

Более того, первый отчет *European Union Integrity System*, вышедший в 2014 году, ясно показал, что опасность коррупции сохраняется и в организациях самого европейского сообщества из-за лазеек в нормативных актах и плохого соблюдения соответствующих этических норм.

Согласно официальному отчету о внедрении анти-коррупционной Конвенции ОЭСР, «30 из 40 стран, подписавших конвенцию, практически не расследуют и не пресекают международное взяточничество, стремясь к росту объема экспорта». Это довольно печально. Например, Япония, ратифицировавшая конвенцию, часто подвергается критике за недостаточное ее воплощение на практике. Что касается Великобритании, то, хотя она, приняв в 2010 году закон, направленный на борьбу со взяточничеством в бизнес-секторе, заняла жесткую позицию по отношению к коррупции, ранее ее критиковали за недостаточные усилия по выполнению Конвенции ОЭСР.

Более того, существует реальная опасность ослабления усилий по борьбе с коррупцией. Так, в первое десятилетие после подписания Конвенции ОЭСР, такие страны, как США и Германия (а в 2013 году к ним добавились Великобритания и Швейцария), показали себя особенно добросовестными в соблюдении законов, разработанных на основе положений конвенции, наказав большое число «оступившихся» компаний. Но, как часто подчеркивает ТІ в своих ежегодных обзорах, посвященных исполнению Конвенции ОЭСР, когда «отличники» США и Германия видят, что другие страны слабо соблюдают свои обязательства по конвенции, они рано или поздно задаются вопросом, разумно ли с их стороны так наказывать собственные компании, тем самым поощряя бизнес тех стран, которые выполняют конвенцию только на словах. И если ответ

будет отрицательным, то они перестанут служить положительным примером.

Что касается эффективности Конвенции ООН UNCAC, то процесс анализа ее эффективности начался относительно недавно, с введения пятилетнего «первого обзорного цикла» в 2010 году. О его успехах говорить пока рано. Но если учесть, что UNCAC работает с 2005 года, остается неясным, почему анализ эффективности задержался так надолго. Более того, некоторые ведущие торговые державы, такие как Германия и Япония, до 2010 года UNCAC еще не ратифицировали. И вообще, насколько сильна эта конвенция? Теоретически страны, ратифицировавшие ее, могут быть подвергнуты суду (Международному суду ООН) за невыполнение своих обязательств. На практике же у этого суда, по существу, нет никаких полномочий по принуждению стран к ее выполнению.

Обратимся еще раз к усилиям Всемирного банка по борьбе с коррупцией. Мы уже обсуждали, как применяемый им мониторинг может заметно уменьшить коррупцию. Но и он подвергается критике за то, что его в прошлом жесткая политика отмены проектов, в которых была обнаружена коррупция, может нанести вред тем, кто более всего нуждается в помощи со стороны этой организации. Отметим также, что его черный список включает главным образом частные лица и небольшие компании. Создается впечатление, что мощным транснациональным корпорациям часто удается избежать наказания за нарушения, а маленьким компаниям — нет. Служебный отчет Всемирного банка за 2011 год относительно его антикоррупционных усилий показал, что результаты неоднозначны. Действительно, во многих странах был достигнут некоторый успех в усилении АКО, но отчет выявил и то, что цели, преследуемые банком по борьбе с коррупцией, достигнуты не были.

Свидетельствуют ли все эти неутешительные факты о том, что предпринятая в последние десятилетия борьба с коррупцией была пустой тратой времени и сил? К этому мнению склоняется ряд крупных экспертов по изучению коррупции. Приведем некоторые их мнения по этому поводу. Дэниэл Кауфман, один из ведущих специалистов по исследованию коррупции Всемирного банка, в 2005 году указывал, что десятилетие антикоррупционных усилий не принесло пока заметных результатов. Более того, в 2009 году он оценил усилия по борьбе с коррупцией как «еле теплящиеся».

Представляя в 2013 году ИВК, Хугетт Лабелль, возглавлявшая в то время TI, подчеркивала: «Индекс 2013 года демонстрирует, что все страны по-прежнему сталкиваются с угрозой коррупции на всех уровнях управления, от выдачи региональных лицензий и разрешений до принятия государственных законов и нормативов». Согласно ИВК, почти 70% стран имеют баллы (по некоррупционности) ниже 50 (по шкале от 0 до 100), что означает высокий уровень коррупции в них.

Несмотря на эти справедливые критические замечания, не все так печально. Один из ведущих специалистов в области исследования коррупции Майкл Джонстон пишет в своей книге (2014): «То, что они (то есть все мы) по-прежнему ищут способы борьбы с коррупцией во всех общественных системах, еще не означает провала (антикоррупционного) движения. В конце концов, еще недавно коррупция вообще широко не обсуждалась... И то, что сегодня мы знаем о ней больше, само по себе является большим достижением».

Есть доля правды в заявлении международной организации U4, опубликованном на ее сайте: «Нелегко понять, что именно и почему приносит успех в борьбе с коррупцией». Однако сравнительный анализ различных

мер позволяет выделить *несколько* основных принципов, которым нужно следовать, если мы хотим добиться прогресса в борьбе с коррупцией.

Так, теперь мы можем ответить на вопрос, действительно ли «у семи нянек дитя без глаза». Как показал Джон Куа, успех Сингапура и Гонконга в борьбе с коррупцией в немалой степени является результатом того, что в каждой из этих стран была создана единая, мощная и независимая АКО. Там, где таких организаций много, их обязанности часто перекрываются и противоречат друг другу, что в свою очередь приводит к проблемам координации и перекладыванию ответственности друг на друга, а также к неэффективности и растрате ресурсов.

Многие аналитики утверждают, что успех или неуспех антикоррупционных мер в основном зависит от политической воли. Это утверждение довольно убедительно, но его следовало бы расшифровать. Например, о *чьей* воле мы говорим? Во многих культурах и на многих языках есть поговорка «Рыба гниет с головы», что означает, что коррупции больше там, где политические элиты подают дурной пример. Исходя из этого, можно предположить, что все определяет воля правителей. Но хотя она и важна, дело здесь не только в воле или в желании. Руководитель страны может искренне хотеть бороться с коррупцией, но не обладать достаточной властью над собственной бюрократией, чтобы суметь реализовать свои намерения. Кроме того, в неолиберальном глобализованном мире национальные политические лидеры далеко не всегда могут контролировать транснациональные корпорации.

Итак, политические лидеры не только должны искренне *хотеть* бороться с коррупцией (то есть обладать политической волей), но также иметь *возможность*

претворить это желание в жизнь. Кроме того, многочисленные члены социума — государственные служащие, бизнес-сектор, гражданское общество и отдельные граждане — также должны иметь желание бороться с коррупцией. Роль каждого из них в борьбе с коррупцией различна и в каждой стране своя, но вклад каждого из них крайне важен.

В главе 6 мы назвали коррупцию «проклятой» проблемой. Коррупция никогда не исчезнет. Как писал Тацит много столетий назад, «пока законодатели придумывают новые законы для борьбы с мошенниками и коррупционерами, те изобретают новые пути, дабы обойти эти законы». Тем не менее в некоторых странах проблема коррупции менее остра, чем в других: например, небольшие страны с развитой демократией, сильной приверженностью власти закона, высоким уровнем общественного доверия и хорошо развитым гражданским обществом гораздо меньше подвержены коррупции. Их пример показывает, что коррупцию все-таки можно снизить до допустимого уровня².

Однако краткосрочные перспективы не радужны. Власть закона и сильное гражданское общество ассоциируются с хорошо функционирующей демократией. С одной стороны, Всемирный проект правосудия (World Justice Project — WJP) в *Индексе верховенства закона* за 2014 год отметил, что ситуация с коррупцией за предыдущий год несколько улучшилась. С другой стороны, наиболее известный доклад об общем уровне демократии в мире, *Democracy Index* (его создатель — *Economist Intelligence Unit* — аналитический отдел журнала *Economist*, публикуемый практически ежегодно начиная с 2007 года), в 2011 году включал раздел «Демократия под давлением», а в 2012 — «Застывшая демократия».

² Возможно, для каждой страны он свой. — Прим. науч. ред.

Более того, представления о том, что цель может оправдывать средства, а границы между государством и рынком размыты, все еще оказывают влияние на мировую экономику (правда, некоторые ученые, такие как Колин Кроуч, надеялись на то, что мировые финансовые кризисы смогут это изменить), что не способствует антикоррупции.

Борьба с коррупцией еще очень далека от завершения.

Рекомендуемая литература

Почти все документы по международным организациям и неправительственным организациям, приведенные выше, находятся в открытом доступе в интернете, поэтому сюда включены только те источники, которые трудно найти, не зная их выходных данных, и те, на которые не было отсылок в тексте, но которые было бы особенно полезно прочесть.

Прекрасное общее представление о коррупции дает C. Fletcher and D. Herrmann, *The Internationalisation of Corruption* (Gower, 2012), более старая классическая работа: A. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), *Political Corruption*, 3rd edn. (Transaction, 2001).

Читателям, которых интересует экономический аспект коррупции, можно рекомендовать двухтомный сборник под редакцией Susan Rose Ackerman (2 том в со-редакции с Tina Søreide), the *International Handbook on the Economics of Corruption* (Elgar, vol. 1, 2006, vol. 2, 2011).

Очень ценные материалы теоретического характера и примеры коррупционных ситуаций во многих странах можно найти в замечательном сборнике: 4 тома под редакцией R. Williams и других со-редакторов, *Corruption in the Developing World* (with R. Theobald), *Corruption in the Developed World* (with J. Moran and R. Flanary), *Controlling Corruption*

(with A. Doig) и без со-редактора, *Explaining Corruption* (все четыре тома изданы Elgar, 2000).

Широкий анализ коррупции по регионам и континентам можно найти в работах: C. Blake and S. Morris (eds.), *Corruption and Democracy in Latin America* (University of Pittsburgh Press, 2009); D. Della Porta and Y. Mény (eds.), *Democracy and Corruption in Europe* (Pinter, 1997); J. Hatchard, *Combating Corruption* (Elgar, 2014; on Africa); L. Holmes, *Rotten States?* (Duke University Press, 2006; on post-Communist transition states); T. Lindsey and H. Dick (eds.), *Corruption in Asia* (Federation Press, 2002); Ting Gong and S. Ma (eds.), *Preventing Corruption in Asia* (Routledge, 2009); C. Warner, *The Best System Money Can Buy* (Cornell University Press, 2007; по Европейскому союзу: там же содержится неплохая подборка по Ближнему Востоку, но для начального чтения рекомендуется с H. Askari, S. Rehman, and N. Arfaa, *Corruption and its Manifestation in the Persian Gulf* (Elgar, 2010).

Еще одна важная книга, в которой рассмотрена, среди прочего, коррупция в различных секторах и отраслях: A. Graycar and R. Smith (eds.), *Handbook of Global Research and Practice in Corruption* (Elgar, 2011).

Самый полезный журнал по коррупции — это *Crime, Law and Social Change*, а необходимый вебсайт — Transparency International's.

ГЛАВА 1. ЧТО ТАКОЕ КОРРУПЦИЯ

Два лучших введения в проблему определения коррупции это: M. Philp in *Political Studies*, 45 (3), 1997: 436–62 и K. Sass Mikkelsen in *Crime, Law and Social Change*, 60 (4), 2013: 357–74.

О роли коррупции в крушении Римской Империи смотрите: R. MacMullen, *Corruption and the Decline of Rome* (Yale University Press, 1990); о римском, греческом и других трактовках коррупции — B. Buchan and L. Hill, *An Intellectual History of Political Corruption* (Palgrave Macmillan, 2014).

Лучший анализ блат: A. Ledeneva's *Russia's Economy of Favours* (Cambridge University Press, 1998); *guanxi*, см. T. Gold, D. Guthrie, and D. Wank (eds.), *Social Connections*

in China (Cambridge University Press, 2002). О видах коррупции см.: A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption* (Holt, Rinehart and Winston, 1970): 3–28.

Определения Всемирного банка «приватизации государства» и «административной коррупции» приведены в работе: J. Hellman, G. Jones, and D. Kaufmann, *World Bank Policy Research Working Papers*, no. 2444, 2000, а типология Rasma Karklins' в ее книге *The State Made Me Do It* (M. E. Sharpe, 2005).

Историю взяточничества можно найти в работе: J. Noonan, *Bribes* (University of California Press, 1987).

ГЛАВА 2. ПОЧЕМУ КОРРУПЦИЯ ЯВЛЯЕТСЯ ПРОБЛЕМОЙ

Многие эффекты коррупции, описанные в этой главе, детально изучены в: S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government* (Cambridge University Press, 1999) (рус. пер: С. Роуз-Акерман. Коррупция и государство. М.: Логос, 2010).

Используемая статья по коррупции и неравенству: 1998 IMF Working Paper: S. Gupta, H. Davoodi, and R. Alonso-Terme, 'Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?'; ее обновленная версия — в *Economics of Governance*, 3 (1), 2001: 23–45.

Более детальный анализ связей между коррупцией и неравенством (и доверием) приведен в работе: Eric Uslaner's *Corruption, Inequality and the Rule of Law* (Cambridge University Press, 2008). Статья Osita Agbu в *West Africa Review*, 4 (1), 2003: 1–13; анализ роли коррупции в торговле людьми сделан S. Zhang и S. Pineda, в D. Siegel and H. Nelen (eds.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies* (Springer, 2008): 41–55; и K. Skrivankova, G. Dell, E. Larson, M. Adomeit, и S. Albert, *The Role of Corruption in Trafficking in Persons* (UNODC, 2011).

Полезное введение в коррупцию в сфере «законной» торговли оружием — работа A. Feinstein, *Shadow World* (Penguin, 2012).

Те, кому интересны корпоративные нарушения в США, могут начать с M. Clinard and P. Yeager, *Corporate Crime* (Free

Press, 1980; rev. edn. 2005) или более современного A. Huffington, *Pigs at the Trough* (Three Rivers, 2009); для более широкого изучения см. H. Pontell and G. Geis (eds.), *International Handbook of White-Collar and Corporate Crime* (Springer, 2010).

Проблема коррупции к экономического кризиса рассматривается в L. Holmes, in R. Pettman (ed.), *A Handbook of International Political Economy* (World Scientific Publishing, 2012): 211–28.

Связи между обрушением зданий и коррупцией посвящена статья: N. Ambraseys and R. Bilham in *Nature*, 469 (7329), 2011: 153–5.

Коррупции и окружающей среде посвящены два полезных источника — *Corruption, Environment and the United Nations Convention against Corruption* (UNODC, 2012) и L. Pellegrini, *Corruption, Development and the Environment* (Springer, 2011).

Статья Paolo Mauro опубликована в *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 1995: 681–712, а S.-J. Работу Wei можно найти в *The Review of Economics and Statistics*, 82 (1), 2000: 1–11. Критику подхода Wei можно найти в работе: Barry Hindess, в L. de Sousa, P. Larmour, and B. Hindess (eds.), *Governments, NGOs and Anti-Corruption* (Routledge, 2009): 19–32.

Читатели, интересующиеся коррупцией в финансировании политических партий (особенно при стабильной демократии), должны прочесть I. McMenamin, *If Money Talks, What Does it Say?* (Oxford University Press, 2013).

Ссылка на Frank Vogel взята из его *Waging War on Corruption* (Rowman and Littlefield, 2012).

Про коррупцию в футболе: D. Hill, *The Insider's Guide to Match-Fixing in Football* (Anne McDermid, 2013).

Источники ревизионизма в 1960-х, упомянутые в тексте, можно найти в Leff, Nye, Huntington, and Leys in Heidenheimer and Johnston 2001.

Доказательства Ivan Krastev — в *East European Constitutional Review*, 7 (3), 1998: 56–8, а Manzetti and Wilson — в *Comparative Political Studies*, 40 (8), 2007: 949–70.

Подход Klitgaard можно найти в его книге *Controlling Corruption*, 2nd edn. (University of California Press, 1991; 1st edn. 1988).

ГЛАВА 3. МОЖНО ЛИ ИЗМЕРИТЬ КОРРУПЦИЮ?

Два комплексных анализа методов измерения коррупции: C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, и F. Galtung (eds.), *Measuring Corruption* (Ashgate, 2006) и R. June, A. Chowdhury, N. Heller, и J. Werve, *A User's Guide to Measuring Corruption* (UNDP, 2008).

Статья Moisés Naím в *Brown Journal of World Affairs*, 2 (2), 1995: 245–61.

Про Уганду и Танзанию см. G. Sundet in *U4 Issue*, 8, 2008, а методология отслеживания объясняется в R. Reinikka and J. Svensson, *World Bank Policy Research Working Paper*, 3071, 2003.

Детали прокси-метода можно найти в работе: J. Johnsen and P. Mason, *U4 Brief*, 2, 2013.

Ценное описание экспериментов по измерению и классификации коррупции сделано D. Serra and L. Wantchekon, *New Advances in Experimental Research on Corruption* (Emerald, 2012), очень интересный эксперимент, связанный с отмыванием денег, описан M. Findley, D. Nielson, and J. Sharman, *Global Shell Games* (Cambridge University Press, 2014).

Глава 4. ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ОБЪЯСНЕНИЯ

Классический анализ структурной теории можно найти в A. Giddens. *The Constitution of Society* (Polity, 1984). Ментальность дурака обсуждается в J. Finckenaue and E. Waring. *Russian Mafia in America* (Northeastern University Press, 1998). А первоначальную версию теории возможностей можно найти в работе R. Cloward and L. Ohlin. *Delinquency and Opportunity*. 2nd edn. (Free Press, 1963). Наилучший анализ теории рационального выбора можно найти в D. Green and I Shapiro's *Pathologies of Rational Choice Theory* (Yale University Press, 1994). Исходная версия теории ярлыков содержится в работе Н. Becker, *Outsiders*. edn. (Free Press, 1973), а близкая к ней теория стыда — в работе J. Braithwaite. *Crime Shame and Reintegration* (Cambridge University Press, 1989). Используемая здесь исходная версия теории контроля взята из работы Т. Hirschi. *Causes*

of Delinquency (University of California Press, 1969). Общую теорию преступления можно найти в работе M. Gottfredson and T. Hirschi. *A General Theory of Crime* (Stanford University Press, 1990). Краткий обзор исторических и культурных объяснений коррупции содержится в работе R. Goal and M. Nelson. *BOFIT Discussion Papers*. no. 6 (Bank of Finland Institute of Economics in Transition, 2008). Статистический анализ взаимосвязи религии и коррупции содержится в работах D. Treisman in *Journal of Public Economics*. 76 (3). 2000: 399–457 и R. LaPorta. F. Lopez-de-Silanes. A. Shleifer. и R. Vishny in *Journal of Law, Economics and Organization*. 15 (1). 1999: 222–279. Упомянутая ссылка на работу Gardner взята из работы *Economic History of Developing Regions*. 25 (2). 2010: 213–236, а еще один анализ взаимосвязи между колониальным наследием и коррупцией можно найти в упоминаемой выше работе Treisman. Обсуждение влияния изменений законодательства на коррупцию содержится в работе S. Rose-Ackerman, приведенной в книге D. Rodriguez and L. Ehrlich (eds.), *Global Corruption Report, 2007* (Cambridge University Press. 2007): 15–24. Цитата из работы Ledeneva взята из упоминаемой ранее книги 1998 года. Статья Fisman and Miguel опубликована в журнале *Journal of Political Economy*. 115 (6), 2007: 1020–1048. Аргументация Sajó's — в работе *East European Constitutional Review*. 7 (2). 1998: 37–46. Хороший пример различия между «отвратительный криминалитетом» и «приличными» преступлениями содержится в работе Vincenzo Ruggiero's *Organized and Corporate Crime, Europe* (Dartmouth, 1996). Работы по исследованию коррупции Syed Hussein содержатся в книгах Alatas include *Corruption* (Avebury, 1990) и *Corruption and the Destiny of Asia* (Prentice-Hall, 1999). Критика подхода с точки зрения культуры в объяснении противозаконного поведения можно найти в работе J. Ferrell, K. Hayward and J. Young. *Cultural Criminology* (Sage, 1998).

Глава 5. Системное объяснение

Аргументация и данные, касающиеся взаимоотношения между государственным вмешательством в экономику и коррупцией, о котором говорилось в этой главе, можно

найти в работах V. Tanzi, in *Finance & Development*, 32 (4), 1995: 24–26; J. Gerring and S. Thacker, in *International Organization*, 59 (1), 2005: 233–254; K. Schwab, *The Global Competitiveness Report 2012–2013* (World Economic Forum, 2012); D. Hall, in *Development in Practice*, 9(5), 1999: 539–556; K. Ohmae, *The Border/ass World*, rev. edn. (HarperBusiness, 1999); R. Klitgaard, *Controlling Corruption* (см. выше), а формализованную ее версию — в журнале *Finance and Development*, 35 (1), 1998: 3–6. Кейс относительно сборщиков налогов в Индии содержится в работе D. Mookherjee and L. Png, *Economic Journal*, 105 (428), 1995: 145–159. Критику того аргумента, что чем больше государственное вмешательство, тем больше и коррупции, см. в работе R. LaPorta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1), 1999: 222–279, а обсуждение взаимосвязей между коррупцией и аутсорсингом соержжится в книге J. O’Looney, *Outsourcing State and Local Government Services* (Quorum, 1998). Взаимосвязь между глобализацией и коррупцией, и, в частности, проблема отмывания денег, обсуждается в работе L. Cockcroft, *Global Corruption Money, Power and Ethics in the Modern World* (Tauris, 2012). Взаимосвязь между показателем ВВП на душу населения и коррупцией исследуется в работе You Jong-sung and Sanjeev Khagram in *American Sociological Review*, 70 (1), 2005: 136–157. Взаимосвязь между коррупцией и международной торговлей изучается в работе P. Dull, *Canadian Journal of Economics*, 42 (1), 2009: 155–183. Содержащиеся в этой главе ссылки, касающиеся размера правительства, взяты из G. Kotera, K. Okada, and Sovannroeun Samreth, *Economic Modelling*, 29 (6), 2012: 2340–8, а ссылку на работу Hellman и Kaufmann можно найти в *Finance and Development*, 38 (3), 2001: 1–8. Альтернативные точки зрения на взаимоотношения между бизнесом и государством см. в работах S. Rose-Ackerman’s 1999 book (упоминалась ранее) и D. Bowser, in D. Lovell (ed.), *The Transition* (Ashgate, 2002): 80–95. Контринтуитивный, но интересный анализ взаимоотношений между уровнями коррупции и образования содержится в работе E. Uslaner and B. Rothstein, *Quality of Government Working Paper*, no. 2012/5 (Göteborg, 2012).

Упомянутые статьи о взаимосвязи между гендерным поведением и коррупцией — это работы D. Dollar, R. Fisman, and R. Galli, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46 (4), 2001 423–429 и H.-E. Sung, в *Crime. Law and Social Change*, 58 (3), 2012: 195–219. Ссылка на Treisman взята из работы *Annual Review of Political Science*, 10, 2007; 211–244.

ГЛАВА 6. ЧТО МОЖЕТ ГОСУДАРСТВО?

Классическими трудами по проблемам борьбы с коррупцией являются *Controlling Corruption* R. Klitgaard и R. Williams и A. Doig (eds.), *Controlling Corruption* (Elgar, 2000).

Про Сингапур и Гонконг (и другие страны с низким уровнем коррупции) см. J. Quah (ed.), *Different Paths to Curb-ing Corruption* (Emerald, 2013).

Случай Филиппин рассмотрен в работе W. Cragg and W. Woof, W. Cragg (ed.), *Ethics Codes, Corporations and the Challenge of Globalization* (Elgar, 2005): 1–43, а те, кому интересно, как можно лучше контролировать нарушения в корпорациях, могут начать с работы S. Simpson, *Corporate Crime, Law, and Social Control* (Cambridge University Press, 2002).

То, как повышение зарплаты ведет к снижению коррупции, описано в вышеупомянутой статье La Porta et al.

Эксперимент по ротации в Германии описан в статье K. Abbink, *European Journal of Political Economy*, 20 (4), 2004: 887–906, а исследования, проведенные в Индии, описываются в работе F. de Zwart, in H. Bakker and N. Schulte Nordholt (eds.), *Corruption and Legitimacy* (SISWO, 1996): 53–64.

Эксперимент в Индонезии рассмотрен в Olken's *Journal of Political Economy*, 117 (2), 2007: 200–49.

Антикоррупционным кампаниям, в основном в развивающихся и переходных странах, посвящена работа S. Bracking (ed.), *Corruption and Development* (Palgrave Macmillan, 2007), хотя разработчики этих кампаний использовали более широкий набор мер по сравнению с описанным в этой книге.

О гендерном составе среди служащих лучше всего прочесть в R. Mukherjee and O. Gokcekus, in R. Hodess, T. Inowlocki, D. Rodriguez, and T. Wolfe (eds.), *Global Corruption Report*

2004 (Pluto, 2004): 337–9, а утверждение, что рост количества женщин в политике уменьшает коррупцию — в уже упомянутой D. Dollar et al. (2001), и A. Mason and E. King, *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice* (World Bank, 2001).

Оспаривание Sung этого утверждения в его статье 2012 года мы уже приводили. Аргумент Corsianos приведен в работе *The Complexities of Police Corruption* (Rowman and Littlefield, 2012).

Про антикоррупционные мероприятия в Грузии см. A. Alam and V. R. Southworth (with others), *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms* (World Bank, 2012).

Про эксперимент в полиции Перу см. S. Karim, *Americas Quarterly*, 5 (3), 2011: p42–6, а эксперимент с клоунами в Боте описан в работе R. Fisman and E. Miguel, *Economic Gangsters* (Princeton University Press, 2010).

ГЛАВА 7. ЧТО ЕЩЕ МОЖНО СДЕЛАТЬ?

О роли различных международных организаций можно узнать из работы S. Rose Ackerman and P. Carrington (eds.), *Anti-Corruption Policy* (Carolina Academic Press, 2013).

Полезный обзор многих тем, затронутых в главах 6 и 7, содержится в уже упомянутой книге F. Vogl, 2012, а также в книге N. Kochan and Goodyear, *Corruption* (Palgrave Macmillan, 2011).

Упомянутую работу Peter Eigen можно найти в *TI Q* (September 2003: 1). Ряд дискуссионных вопросов по борьбе с коррупцией приведены в работах: P. Ala'I, *Loyola University Chicago International Law Review*, 6 (1), 2008–9: 259–78 и P. M. Nichols, *New York University Journal of International Law and Politics*, 28 (4), 1996: 711–784.

Про антикоррупционные усилия Всемирного банка до 2008 года можно прочесть в Independent Evaluation Group, *Public Sector Reform: What Works and Why?* (World Bank, 2008): 58–65.

Важное исследование роли стран-доноров и МО в поддержке внутренних АКО развивающихся стран: A. Doig, D. Watt, and R. Williams in *U4 Report*, May 2005 (online).

Анализ роли медиа: Tiffen, *Scandals, Media and Corruption in Contemporary Australia* (University of New South Wales Press, 1999), и уже упомянутая книга Vogl.

Критику антикоррупционной «индустрии» можно найти в статье D. Kennedy, *Connecticut Journal of International Law*, 14 (2), 1999: 455–465; B. Michael and D. Bowser, *The Evolution of the Anti-Corruption Industry in the Third Wave of AntiCorruption Work* (bepress, 2009); L. de Sousa, P. Larmour, and B. Hindess (2009); S. Sampson, *Global Crime*, 11 (2), 2010: 261–278.

Можно рекомендовать работу F. Anecharico and J. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity* (University of Chicago Press, 1996).

Современный анализ Конвенции ОЭСР: M. Pieth, L. Low, and N. Bonucci (eds.), *The OECD Convention on Bribery*, 2nd edn. (Cambridge University Press, 2014).

Замечания Kaufmann можно найти в работе *Finance and Development*, 42 (3), September 2005 (online), а его критическую ремарку — в *Development Outreach*, February 2009: 26–9.

О необходимости адаптировать методы борьбы с коррупцией к конкретным условиям можно прочесть в работе J. E. Campos and S. Pradhan (eds.), *The Many Faces of Corruption* (WorldBank, 2007); M. Johnston, *Syndromes of Corruption* (Cambridge University Press, 2005) and *Corruption, Contention and Reform* (Cambridge University Press, 2014); в книге использована главным образом вторая работа.

Утверждение о том, что глобальный финансовый кризис не поставил под сомнение концепции неолиберализма, представлены в статье the Global Financial Crisis в Colin Crouch's *The Strange Non-Death of Neoliberalism* (Polity, 2011).

Указатель

А

- авангард общества («vanguard of society») 101
- Азиатский банк развития (Asian Development Bank) 160
- Акт по иностранным коррупционным сделкам (Foreign Corrupt Practices Act) 136, 146, 154
- активы (asset)
 - аудит расходов (auditing) 139, 140
 - возвращение активов (recovery) 158
 - присвоение чиновниками госимущества (stripping) 29
- амнистия (amnesty) 146
- антикоррупционная рабочая группа (Anti-Corruption Working Group) 155
- антикоррупционный (anti-corruption)
 - индустрия (industry) 169, 170
 - критика (criticism of) 168, 169, 170
 - организации (agencies) 16, 37, 78, 134, 135, 164, 165, 172, 174
 - «умная» («smart») 152
 - эффективность (effectiveness) 172, 173, 174
- Атомная электростанция Батаан (Bataan nuclear power plant) 136

Б

- Б2Б, или бизнес для бизнеса (B2B — business-to-business) 17, 33
- банки, см. также Всемирный Банк (banks, see also World Bank) 131, 148, 159, 160
- Барометр мировой коррупции (Global Corruption Barometer) 69
- благотворительные (организации) (charities) 50
- блат (blat) 21, 22, 39, 100
- Британский Акт (Bribery Act (UK)) 147
- «быстрые деньги» («speed money») 45, 147

В

- Вашингтонский консенсус (Washington Consensus) 109
- верность семье (семейственность) (familism) 96, 97
- взяточничество (bribery) 45, 71, 99, 136, 161, 171
- воспитание, этическое (education, ethical) 142
- «Врачи-призраки» («Ghost Doctors») 75
- Всемирная торговая организация, ВТО (World Trade Organisation) 158, 159
- Всемирный банк (World Bank) 17, 20, 28, 68, 74, 75, 85, 114, 116, 125, 143, 154, 159, 160, 164, 172, 173
 - определения коррупции (definitions of corruption) 17, 28, 29
 - опросы, обзоры (surveys) 20, 68
- Всемирный проект правосудия (World Justice Project) 120, 175
- Всемирный экономический форум (World Economic Forum) 68, 106

Г

- Генеральный секретарь Совета Европы (Council of Europe) 54
- глобализация (globalization) 111
- Глобальный доклад о конкурентоспособности (Global Competitiveness Report) 68, 106
- горячие линии (hotlines) 138
- государство (a) (state(s)) 19, 33, 34, 37, 39, 48, 49, 54, 55, 58, 93, 98, 105, 106, 120, 125, 129, 132, 133, 137, 140, 142, 143, 145, 146, 147, 153, 176
 - авторитарное (authoritarian) 29, 72, 101, 133
 - гибридное (hybrid) 117
 - западное (Western) 40, 54, 102, 117, 119, 124, 147
 - «захват» (capture) 28, 29, 50
 - «несостоявшееся», «провальное» (failed) 126

переживающее военные конфликты (post-conflict) 125
 переходное (transition) 29, 40, 47, 53, 91, 102, 103, 116, 119, 122, 124, 151
 после революции (post-revolutionary) 91, 125
 посткоммунистическое (postcommunist) 29, 40, 58, 108, 109, 119, 156, 171
 проблемное (troubled) 84, 126
 развивающееся (developing) 9, 28, 53, 57, 74, 81, 102, 104, 116, 119, 121, 124, 141, 151, 153, 154
 развитое (developed) 9, 81, 84, 102, 117, 121, 124, 142, 150, 154, 155, 175
 слабое (fragile) 126
 слабое (weak) 55, 58, 91
 хрупкое (disrupted) 126
 гражданское общество (civil society) 153, 162, 175
 Группа анализа политики (Policy Group) 112
 Группа Волфсберга (Wolfsberg group) 160
 Группа государств по борьбе с коррупцией (GRECO, *see* Group of States Against Corruption) 156–157
 Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force) 148, 155
 гуанси (guanxi) 21, 22, 23

Е

Евробарометр (Eurobarometer) 73
 Европа как «крепость» («Fortress Europe») 112
 Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development) 160
 Европейский союз (European Union) 46, 47, 156, 157, 160

З

законодательный лаг (legislative lag) 125
 Запад (West, the) 20, 31, 55, 103, 153
 зарплаты (loans) 75, 91, 137
 злоупотребление властью (abuse of office) 17, 64

И

Индекс верховенства закона (Rule of Law Index) 120, 121, 122
 ИВК *см.* Индекс восприятия коррупции (CPI *see* Corruption Perceptions Index)
 Индекс взяткодателей (Bribe Payers Index) 121, 123
 Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index) 16, 17, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 84, 85, 95, 96, 107, 109, 114, 115, 117, 118, 122, 173
 корреляции с (correlations with) 72, 73, 108, 113, 121, 126, 127
 Индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index) 106, 107, 108, 109
 Индекс демократии (Democracy Index) 175
 Индекс недееспособности государства (Failed (or Fragile) States Index) 126

Индекс финансовой секретности (Financial Secrecy Index) 148
 Иностраннные прямые инвестиции (Foreign Direct Investment) 46
 Интерпол (Interpol) 17, 157, 158
 информаторы (whistleblowing) 138
 ислам (Islam) 55, 95

К

«казенный пирог» (pork-barreling) 50
 католицизм (Catholicism) 15, 95, 97
 клиентелизм (clientelism) 20
 клоуны (mime artists) 145
 Коалиция Конвенции ООН против коррупции (UNCAC Coalition) 165
 комиссии (commissions)
 комиссия Вуд (Wood) 78
 комиссия Кнапп (Knapp) 26, 78
 комиссия Моллен (Mollen) 78
 комиссия Фицджеральд (Fitzgerald) 78
 Конвенция ООН против коррупции (UNCAC, *see* United Nations Convention Against Corruption) 16, 157, 165, 172
 контентный анализ (content analysis) 78, 79, 84
 корпорационные проступки (misconduct, corporate, *see also* crime, corporate) 34
 коррупция (corruption)
 административная (administrative) 28, 29
 активная (active) 26, 27, 28
 антикоррупционные меры (measures against) 82, 129, 131, 137, 141, 143, 145, 146, 148, 152, 155, 156, 158, 160, 163, 174
 белая (white) 25, 60, 92
 более узкое определение, подход (narrow approach to) 17, 18, 19, 23, 24, 27, 30, 31, 35, 36, 43, 161
 бюрократическая (bureaucratic) 28
 в Азии (Asiatic) 20, 21, 31, 45
 в парламенте (parliamentary) 51, 120, 134, 158
 в полиции (police) 26, 27, 56, 77, 78, 79, 91, 92, 135, 142, 143, 144, 145
 в спорте (in sport) 56–57, 158
 в судебной системе (judicial) 99, 100, 158, 160
 в элитах (elite) 22, 25, 29, 38, 72, 85, 101, 102, 148, 118, 119, 174
 верхушечная (крупная) (grand) 27, 28, 46, 72, 85
 взаимовыгодная (transactive) 26
 власть закона (and rule of law) 54, 99, 120, 121, 132, 175
 влияние (impact) 9, 37, 43, 50, 56, 64, 69, 128, 157
 возможность (претворить в жизнь) (and political capacity) 174–175
 всплеск (eruption) 61, 84
 выгоды от (benefits of) 19, 25, 27, 28, 29, 34, 46, 90, 91, 92, 93, 137
 вымогательство (extortive) 26, 27
 и авторитаризм (and authoritarianism) 24, 72, 101, 117
 и аутсорсинг (and outsourcing) 18, 110
 и бедность (and poverty) 50, 72, 91, 112, 113, 137

и безопасность (and security) 55, 141
и вмешательство государства в экономику (and state involvement in economy) 105, 106, 108
и ВВП (and GDP) 113, 114, 115
и гендерный состав (and gender) 143, 144, 145
и глобализация (and globalization) 110, 174
и государственное управление (and governance) 48, 96
и дееспособность государства (and state functionality) 126
и демократия (and democracy) 24, 50, 51, 54, 55, 72, 84, 100, 117, 118, 120, 126, 175
и диктатура (and dictatorship) 84, 117
и доверие (and trust) 10, 22, 43, 97, 101, 175
и законодательная система (and legislative situation) 24, 50, 99, 120, 125, 133
и зарплаты (and salaries) 75, 91, 137
и иерархическая организация (and hierarchy) 95
и инвестиции (and investment) 38, 45, 46, 68, 85
и колониализм (and colonialism) 97, 98, 100, 101
и коммунизм (and Communism) 100, 101
и корреляции (and correlations) 72, 96, 97, 105, 108, 113, 114, 121, 127, 128
и недоверие (and insecurity) 39, 44, 143
и неравенство (and inequality) 38, 39, 52, 115
и окружающая среда (and environment) 44–45
и политическая воля (and political will) 151, 152
и постколониализм (and postcolonialism) 98
и правовая система (and legal system) 54, 99, 129, 130, 131
и приватизация (and privatization) 29, 40, 108, 109, 110
и протекционизм (and protectionism) 115
и размер госаппарата (and size of state apparatus) 116–117
и размер населения (and population size) 116–117
и религия (and religion) 15, 39, 95, 96, 104
и роль общественности (and role of public) 99, 166
и стабильность (and stability) 72
и темпы роста (and growth rates) 45
и технологии (and technology) 141
и тоталитаризм (and totalitarianism) 100
и финансовые премии (and rewards) 31, 138
и холодная война (and Cold War) 153
измерение (measurement of) 62, 67, 74, 75, 83, 117
кампании (campaigns) 142, 143
классификация (classifications) 24–30

критерии определения (criteria for identifying) 31, 32, 33, 36
культура (culture of) 60, 96
культурные объяснения (cultural explanations of) 20, 21, 23, 24, 31, 94, 95, 96
международное влияние (international impact of) 56–60
на высших уровнях (high level) 10, 27, 45, 72, 118, 124, 128, 131, 133, 160
на Западе (Western) 20, 31, 43, 94, 97, 117, 119, 124
налоги (tax) 43, 47, 48, 97, 98, 112, 113, 140
низкоуровневая (низовая) (low level) 27, 44, 72
определения (definitions) 16–19
«оптимальное количество» (optimal amount) 59
отношение общества к (social construction of) 102–105, 142
пассивная (passive) 26, 27, 28
подход, сконцентрированный на государственными учреждениях (public-office-centered) 25
подход, сконцентрированный на общественном благосостоянии (public interest-centered) 25
подход, сконцентрированный на рынке (market-centred) 25
проактивная (proactive) 26
реактивная (reactive) 26
с мелкими взятками (petty) 28
серая (gray) 25, 60, 92
системный подход (holistic approach to) 128
современная (modern) 17, 20, 21
сообщения о (reporting of) 9, 54, 61, 63, 70, 79, 138, 140, 148, 166
социальная (social) 20, 24, 83, 96, 97, 99
статистика (statistics) 63, 64, 75, 79
типология, см. классификация коррупции (typologies see corruption, classifications)
«травоядная» (grass-eating) 26
традиционная (traditional) 17, 20, 21
формула (formula) 112
функциональный подход к (functional approach to) 57
«хищная» (meat-eating) 26
цели (causes) 22, 50, 113, 119, 124, 138, 164
черная (black) 25, 60, 92
широкое определение (broad approach to) 17, 18, 22, 23, 27, 30, 36, 56, 103, 161
экономическая (economic) 17, 20, 21, 97
эксперименты (experiments) 80, 81, 82, 84
коэффициент Джини (Gini coefficient) 39
кризис Еврозоны (Eurozone crisis) кризис (crisis) 47
культура (culture) 19, 20, 36, 95, 104, 105, 150, 151, 152
«культурный империализм» («cultural imperialism») 169

Л

легитимность (legitimacy) 54, 57, 97, 101, 163, 168
личная выгода, концепция (private gain, concept of) 19
лоббирование (lobbying) 50, 51, 119

М

медиа, средства массовой информации (media) 33, 34, 44, 79, 82, 93, 161, 162, 164
массмедиа (mass) 135, 162, 163, 166
социальные сети (social) 162, 166
«медовые ловушки» (honeypot/honeytrap) 92
Межамериканский банк развития (Inter-American Development Bank) 160
международная интеграция (Global Integrity) 82, 165
Международная торговая палата (International Chamber of Commerce) 158
международная торговля (trafficking) 111
людьми (human) 56
оружием (arms) 41, 55, 56, 125
Международная федерация футбола ФИФА (FIFA) 57
международные организации (international organizations) 10, 32, 85, 116, 153–159
международные финансовые институты (international financial institutions) 159
Международный валютный фонд (International Monetary Fund) 39, 105, 116, 159
Международный обзор жертв преступлений (International Crime Victim Survey) 73
Международный справочник деловых рисков (International Country Risk Guide) 84
Международный суд (International Court of Justice) 172
«ментальность дурака» («sucker mentality») 90
«мир без границ» («borderless world») 109
мировой финансовый кризис (Global financial Crisis) 43
многосторонние (методы) (multiangulation) 83
«мягкая сила» («soft power») 152

Н

«наборы инструментов» (toolkits) 164
налоговые, налоги (tax) 47, 48, 96, 98, 112, 113
гавани (havens) 148, 150
системы (systems) 48
списание (write-offs) 154
нацистский охранник (Nazi prison guard) 57
«небесный мандат» («mandate of heaven») 54
неолиберализм (neo-liberalism) 18, 109, 110, 111
непотизм (nepotism) 17, 48
неправительственные организации (non-governmental organizations) 82, 162
нетворкинг (networking) 22
НПО, см. неправительственные организации (NGOs, see non-governmental organizations)

О

олигархи (oligarchs) 49
Опрос о деловой среде и работе предприятий (Business Environment and Enterprise Performance Survey) 68
опросы (interviews) 76, 83, 84, 103, 128
опросы, обзоры, методы (surveys) 33, 58, 59, 69, 72, 73, 76, 83, 128
Дельфи (Delphi) 77
«диагностические» (diagnostic) 20
касающиеся личного опыта (experiential) 69
количественное обследование предоставляемых услуг (quantitative service delivery) 74
отслеживание общественных расходов (public expenditure tracking) 74, 76
отслеживание, прослеживание (tracking) 74, 75, 85
оценка восприятия (perceptual) 64–68
Организация американских государств (Organisation of American States) 155
Организация европейского сотрудничества и развития (Organisation for Economic Cooperation and Development) 147, 154
Организация Объединенных Наций, ООН (United Nations) 16, 157
Конвенция против коррупции (Convention Against Corruption) 16, 157, 165, 172
Управление ООН по наркотикам и преступности (Office on Drugs and Crime) 44
оружие (weapons) 41, 55
ядерное (nuclear) 56
«отвратительный криминалитет» (underworld) 103
отмывание денег (money laundering) 148, 155, 160
«Отчетность об экологичности» (sustainability reporting) 162
оффшорные счета (banking, off shore) 116
оценки риска (vulnerability assessments, see risk, assessments) 142

П

«Пакт честности» (Integrity Pacts) 165
парковка, дипломаты (parking, diplomatic) 102
партии, политические (parties, political) 18, 19, 51, 52, 58, 119, 132, 156
патронаж (patronage) 20
подарки (gifts) 31–33, 150, 151
подкуп (procurement) 24, 30–31, 49, 56, 140
подрыв легитимности (delegitimation) 57, 146, 163
подтасовка результатов голосования (ballot-rigging) 52
подход (bottom lining)
с четырьмя компонентами (quadruple) 162
тройственный (triple) 162
подход «позора» (shaming) 93

УКАЗАТЕЛЬ

покупка голосов избирателей (votebuying) 52
политика публичного занесения в черный список (лишения прав) (blacklisting, debarment) 125, 135, 172
полиция, см. также коррупция в полиции (police, see also corruption, police) 26, 33, 35, 91, 92, 144, 158
помощь (aid) 50, 119, 146, 165
преступление, преступность (crime) 27, 28, 39, 40, 41, 61, 78, 90, 103
корпоративная, см. также бизнес-для-бизнеса, корпоративные нарушения (corporate, see also business-to-business, misconduct, corporate) 17, 34, 43, 49, 55, 116, 124, 135
организованная (organized) 28, 34, 35, 40, 90, 92, 103, 125
совершаемые госслужащими (white-collar) 27, 30, 45, 56, 91, 103, 106, 132, 135
экономическая (economic) 17, 20, 64
приватизация, номенклатура (privatization, nomenklatura) 29
«приличные» (преступления) (upperworld) 103
«принцип трех П» (3Ps approach) 162
проблема, «проклятая» (problem, «wicked») 129, 175
программы защиты свидетелей (witness protection schemes) 138
прокси-подход (proxy approach) 82
протекционизм (protectionism) 115
протестантство (Protestantism) 95, 96
протесты, активные (unrest, mass) 53, 167
психосоциальный, определение (psycho-social, definition of) 88

Р

«расточительные выборы» («spendthrift election») 52
ревизионизм (revisionism) 57
режимы (политические), определение (regimes, definition of) 50
рейды (sting operations) 56, 132
«рентоориентированное поведение» (rent-seeking) 106
риск (risk) 44, 80, 145
оценка (assessments) 142
репутационный (reputational) 162
роль корпораций в борьбе с коррупцией (corporations, role in fighting corruption) 159–160
ротация (rotation) 139

С

сговор (collusion) 34, 35, 41, 48, 165
Сеть налоговой юстиции (Tax Justice Network) 150
синдром «запасливой белки» («squirrel's nuts» syndrome) 91, 111
системы, определение (systems, definition of) 24
скандалы (scandals) 9, 38, 44
«вопросы за деньги» («cash-for-questions») 120
«дети за наличные» («kids-for-cash») 130

Коль-гейт (Kohlgate) 51
сделка Аль Яммamah (Al-Yamamah) 124
«секс, взятки и коррупция» («sex, bribes and corruption») 130
Уотергейт (Watergate) 146
смертная казнь (death penalty) 41, 131
смешанные методы (mixed methods approach) 83
создание «ловушек» (entrapment) 132
старый школьный галстук (old school tie) 21, 22, 23
страны Большой двадцатки (G20) 155

Т

«твиттинг» (tweeting) 166–167
теория (theory)
контроля (control) 93
общая, преступления (general, of crime) 90
публичного осуждения (shaming) 135
рационального выбора (rational choice) 90, 93
структурная (structure) 88
ярлыков (labelling) 92
терроризм (terrorism) 9, 41, 155
тест (test)
слона (elephant) 36
тимус (thymos) 89
Трансперенси интернешнл (Transparency International) 85, 154, 164
доклады (reports) 116, 171
определение коррупции (definitions of corruption) 16–17
опросы (surveys) 65

У

«увольнение», «оптимизация количества» (downsizing) 111
«увольнение», «оптимизация количества» (right-sizing) 111
«умная сила» («smart power») 152
установление нормативов (norm setting) 140
утечка мозгов (brain drain) 49
Утечка финансового капитала (capital flight) 49

Ф

Фокус-группы (focus groups) 76–77

Ц

цена страховки (insurance premia) 56

Ш

Шенгенская зона (Schengen zone) 46, 111

Э

экономики, смешанные (economies, mixed) 110
экспериментирование (experimentation) 80
экстрадиция (extradition) 147
экстремизм, политический (extremism, political) 53
электоральные фальсификации (fraud, electoral) 52
этические кодексы (codes of ethics) 161

Научное издание

Лесли Холмс

**Коррупция:
очень краткое введение**

Главный редактор *В. В. Анашвили*
Заведующая редакцией *Ю. В. Бандурина*
Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Редактор *Д. С. Дамте*
Художник *П. П. Лосев*
Верстка *А. И. Попов*

Подписано в печать 21.09.2021. Формат 84×108/32
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 10,08
Доп. тираж 1000 экз. Изд. № 1460.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий центр — тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
delo@ranepa.ru,
www.ranepa.ru

ISBN978-5-85006-301-6



9 785850 063016