

6 июня 2005

## **Мифы о борьбе с коррупцией: что работает, а что нет**

**Александр Школьников  
Эндрю Уилсон  
CIPE**

Коррупция остается главной угрозой демократии в странах переходного периода. Для того чтобы демократический путь развития и идеалы демократии были приняты населением, необходима система, обеспечивающая каждому равные возможности участия в политической и экономической жизни страны. Однако коррупция приводит к нарушению принципа равноправия и лишает граждан политических и экономических свобод. Что касается предпринимательства, то коррупция ослабляет рынки сбыта, снижает конкурентоспособность, препятствует капиталовложениям и усиливает общую экономическую нестабильность.

Антикоррупционные реформы не следует перекладывать на плечи правительства. Ведущую роль в этой борьбе должны играть деловые круги. Бизнес-ассоциации и аналитические центры могут стать основными действующими лицами антикоррупционного движения, потому что они способны обеспечить коллективные усилия и интеллектуальную поддержку, необходимые для формирования эффективной политики борьбы с коррупцией, и превратиться в политическую силу, которая способна заручиться поддержкой со стороны правительства. Опыт CIPE показывает, что эффективные антикоррупционные меры исходят из того, что коррупция – это явление институциональное, требующее устранения внутренних недостатков, стимулирующих развитие коррупции. Неспособность разобраться в исходных причинах коррупции, например, в отсутствии четких правил и нормативов, а также в слабой системе контроля за их выполнением, в конечном счете, сводит к нулю эффективность антикоррупционных мер.



опубликовано

**Center for International Private Enterprise**

филиал Торговой Палаты США

1155 Fifteenth Street NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA

тел: (202) 721-9200 • веб-сайт: [www.cipe.org](http://www.cipe.org) • e-почта: [cipe@cipe.org](mailto:cipe@cipe.org)

## Введение

В странах переходного периода коррупция остается врагом номер один, хотя основное внимание СМИ отводится терроризму, ценам на нефть и местным вооруженным конфликтам. Неспособность правительства правильно оценить уровень коррупции, либо открыто признать факт ее существования и масштабы ее распространения, будет и в дальнейшем осложнять усилия, направленные на процветание страны.

Коррупция представляет серьезную угрозу процессу укрепления демократии, который проходит в течение последнего десятилетия в странах переходного типа. Хрупкая демократическая система этих стран легко поддается разрушительному воздействию коррупции, так как последняя подрывает доверие к демократическим институтам. Как можно верить идеалам демократии, если, по общему мнению, государственная служба является «дойной коровой» для тех, кто занимает государственные посты? Как можно уважать демократические ценности, если из-за отсутствия правовых норм открытые коррупционные связи в верхних эшелонах власти остаются безнаказанными? Широкомасштабная коррупция, как политического, так и экономического характера, создает среди граждан страны атмосферу безысходности, образуя непробиваемую бюрократическую стену и лишая людей возможности участвовать в выработке политических решений.

К сожалению, из-за этого, жители слишком большого числа таких стран не видят серьезных преимуществ в демократизации и переходе к рыночной экономике. Основная причина состоит не в том, что демократия и рынок не оправдывают ожиданий — там, где они работают в полной мере, они оправдываются. Однако, при коррумпированной государственной власти политические и экономические блага в буквальном смысле изымаются у граждан и перетекают в бездонные карманы ближайшего к

власти окружения, вытесняя простых людей на обочину и оставляя их ни с чем. В результате недовольные граждане часто выступают в поддержку авторитарных и полуавторитарных режимов, стремясь обменять свою свободу, нереализованную в условиях «декоративной демократии», на стабильность и порядок авторитарного правления.

Таким образом, будущее развитие пока еще хрупких демократических систем и демократии во всем мире настоятельно требует непрерывных усилий, направленных на подавление коррупции. Если реформаторы и население будут и дальше терпеть коррупцию, тревожная тенденция «провала демократии» будет продолжаться по-прежнему. В этой связи неудивительно, что сегодня в странах Латинской Америки отказ от демократических преобразований носит столь масштабный характер. Опрос 2001 г. «Глобальный барометр коррупции», посвященный правовым нормам, действующим в странах этого региона, показал, что 70% опрошенных считали коррумпированными почти всех государственных чиновников, а 24% — большинство из них. Вряд ли можно ожидать триумфа демократии, если почти 95% населения связывает избранную ими власть с масштабной коррупцией.

Экономические потери от коррупции имеют столь же серьезное значение, что и ее демократические последствия, так как коррупция приводит к ограблению неимущих, усугублению экономической отсталости и ухудшению социального обслуживания населения. Коррупция ослабляет рынок, снижает конкурентоспособность, негативно влияет на инвестиции и усиливает экономическую нестабильность.

Государства, правительства которых подвержены коррупции, как правило, экономически отсталые, им труднее конкурировать в условиях растущей глобализации мировой экономики. Частные компании, использующие свои коррумпированные связи, вынуждены, вместо

продуктивной работы, преодолевать правовые барьеры и тратить ресурсы на то, чтобы договориться с бюрократическим аппаратом. По мере того, как основной деятельностью компаний становится перераспределение материальных благ, а не их создание, коррумпированное общество сталкивается с уменьшением доходов, сокращением числа рабочих мест и отсутствием серьезных перспектив роста.

Фонд «Вызов тысячелетия» придает антикоррупционным программам первоочередное значение, выделяя борьбу с коррупцией в качестве необходимого условия получения иностранной помощи. Обнадеживает тот факт, что страны, финансирующие программы развития, начинают понимать, что иностранная помощь государствам, погрязшим в коррупции, не достигает тех, кому она предназначена, и потому не может способствовать реформам. Эта помощь исчезает в бездонных карманах должностных лиц, отвечающих за ее распределение, и превращается в питательную среду для огромного числа пустых бюрократических процедур. Частный сектор также направляет свои усилия на борьбу с коррупцией, как это делает, например, компания «Транспаренси интернашенал» в рамках своей программы «Корпоративные методы борьбы со взяточничеством». «Глобальная инициатива» ООН тоже является одной из множества инициатив, направленных на предпринимателей, в частности, на ограничение притока частного капитала в коррумпированные страны и недопущение участия частных компаний в коррупционных схемах. Государствам, правительствам и частным компаниям, погрязшим в коррупции, посылается предельно ясный сигнал: «Если вы хотите получить доступ к капиталу, смените методы работы и ликвидируйте коррупцию».

Полностью победить коррупцию невозможно, потому что всегда найдутся желающие нарушить установленные правила, но как заметил Ларри Даймонд, коррупцию можно контролировать<sup>1</sup>. Государства не могут

игнорировать эту проблему, оправдываясь тем, что коррупция, теоретически, существовала всегда. Сообщество, вкладывающее средства в развитие, должно прекратить поддержку коррумпированных режимов и отказаться в помощи коррумпированным правительствам. Вместе с деловыми кругами и другими организациями гражданского общества оно должно усиленно продвигать долгосрочные программы борьбы с коррупцией.

### **Делается одно, а нужно – другое**

Жителям многих стран слишком хорошо знакома предвыборная кампания, в центре которой — лозунги, призывающие обновить состав правительства и бороться с коррупцией. Проще говоря, на обещания не скупятся. Частенько, однако, эти обещания не выполняются, и официальные заверения избавить страну от коррупции не имеют никакой цены, если не приняты соответствующие меры. Более того, в слишком большом числе стран наблюдается тревожная тенденция, когда обещания покончить с коррупцией являются просто предвыборным ходом в целях получения поддержки от недовольных коррупцией избирателей. Такая стратегия позволяет кандидатам успешно занимать выборные должности, но в дальнейшем не дает каких-либо результатов.

Почему предвыборные обещания серьезно заняться коррупцией редко выполняются? Причин много, но одним из наиболее вероятных объяснений является степень коррумпированности политической и экономической системы страны. Лица, отстаивающие свои личные интересы и получающие большие преимущества от широкомасштабной коррупции, крепко держат в руках политические и экономические рычаги. Это позволяет им сохранить власть, и политико-экономическую систему, при которой коррупция процветает. Далее, они используют свое политическое влияние для поддержки своих промышленных интересов, подавляя таким образом конкурентов и манипулируя рынком.

И государственным чиновникам, которым выгодна мелкая коррупционная деятельность (взятничество), не имеют серьезного стимула к изменению ситуации. Страна попадает в порочный круг, так как лица, которым выгодна коррупция, контролируют государственную систему и, естественно, кровно заинтересованы в сохранении существующей ситуации.

Не сбрасывая со счетов ряд действенных мер, предпринятых теми или иными правительствами, следует, тем не менее, признать, что изменения должны происходить не по воле правительства, а по воле внешних сил. Однако у общества часто не хватает сил, ресурсов, а порой и решимости, чтобы изменить ситуацию после ряда неудачных попыток. Коррупция становится частью повседневной жизни, порой легче и удобнее принять ее, чем пытаться с ней бороться. Хотя многие предпочли бы жить в обществе, свободном от коррупции, попытки сопротивляться коррумпированному правительству в одиночку слишком дорого обходятся. Более того, государственные чиновники даже самого высокого уровня, искренне заинтересованные в контроле над взятками и в изменении сложившейся ситуации, часто неспособны повернуть коррупцию вспять. В отсутствие политической воли мало что удастся сделать для обуздания коррупции. Однако одной лишь политической воли, даже в высших эшелонах власти, недостаточно. Необходимо одновременно предпринять реальные шаги; иначе, мечты, связанные с обузданием коррупции, так и останутся мечтами.

Популярные государственные меры по искоренению коррупции—создание комитетов по борьбе с коррупцией, комитетов деловой этики, а также выборочные аресты высокопоставленных правительственных чиновников, часто не дают желаемого результата. В то же время, подобные меры все чаще воспринимаются как пиар-акция, поскольку они неэффективны и не затрагивают истинных причин коррупции. С точки зрения простых людей такие меры скорее служат средством наказания политических оппонентов

или продвижения интересов частных компаний. Так, публичные казни коррумпированных государственных чиновников в Китае не привели к значительному сокращению коррупции. Хотя в стране «с успехом» наказаны отдельные нечестные и пойманные за руку чиновники, подобные действия не являются средством устрашения для остальных, по-прежнему широко пользующихся преимуществами коррупции, которая обогащает их настолько, что они готовы идти на риск. В то время как антикоррупционные кампании идут на спад, преимущества коррупции остаются, и она процветает. Еще одним показательным примером является кампания арестов коррумпированных офицеров МВД в («оборотни в погонах»), проведенная в 2003 г. в России. Операция длилась около года, были возбуждены десятки уголовных дел против высокопоставленных милицеских чинов, а коррупция осталась.

Может показаться странным, но внутриправительственные меры по контролю над коррупцией, например, создание комиссий по борьбе с коррупцией, не дают эффекта в странах с переходной экономикой. Эти меры являются карикатурой на успешные антикоррупционные кампании. Неэффективность указанных мер связана с общей атмосферой, повсеместно царящей в госучреждениях таких стран. В то время как в демократически-развитых странах система «сдержек и противовесов» оправдывает себя, так как она основана на жесткой системе правового регулирования, аналогичная система часто не срабатывает в странах со слабой демократией из-за размытости законодательства и слабости контроля за его выполнением. Трудно создать успешный орган надзора в атмосфере раздробленности государственных учреждений, при запутанности правовых норм (дающей массу возможностей для их различного толкования) и слабой системе законодательного регулирования. В такой ситуации деятельность надзорных органов не принимается всерьез, так как их решения невозможно реализовать на практике, а их намерения часто носят политический характер. Можно объявить о

введении жестких санкций, но что от них толку, если невозможно обеспечить их применение? Такие санкции остаются лишь на бумаге, и на них не обращает внимания ни одна из заинтересованных сторон. Система «сдержек и противовесов» действенна лишь как составная часть единого целого, включающего развитое законодательство, гражданскую инициативу, надежные механизмы отчетности, свободные СМИ и сильную судебную систему, а не в качестве самостоятельного инструмента.

Другой неэффективной мерой, к которой, тем не менее, часто прибегает государство, является постоянное повышение зарплат государственных чиновников. Логика такова, что низкая заработная плата заставляет бюрократию участвовать в нелегальных видах деятельности, и поэтому повышение зарплаты удержит их от вымогания и получения взяток. Помимо множества практических исследований, которые указывают на слабую связь между повышением заработной платы и снижением уровня коррупции, против этого можно привести ряд логических аргументов. Например, можно возразить, что для лиц, занимающих государственные посты, всегда открыта возможность работать в частной компании на более высоком окладе. Однако в большинстве стран переходного периода люди все-таки с большей охотой идут работать на государство. Должности в госучреждениях, в особенности, дающие широкие полномочия, пользуются высоким спросом, и нередко за такие должности идет острая конкурентная борьба. Соперничество за получение этих должностей объясняется не размером зарплаты, а дополнительными льготами, которые получают чиновники, например, возможность купить автомобиль или получить квартиру, либо приобрести лично для себя дополнительные материальные выгоды от использования должностных полномочий. При выборе работы заработная плата не всегда является определяющим фактором.

Еще одним аргументом против повышения заработной платы государственных

чиновников в целях снижения коррупции является то, что низкая заработная плата по сравнению с той, которую платят частные компании, по-видимому, не является ведущим фактором, объясняющим вымогательство и взятки. Коррупцированные государственные чиновники не прекратят брать взятки и не начнут соблюдать законы с 15 числа такого-то месяца только из-за того, что они уже успели присвоить достаточную сумму в дополнение к своей низкой зарплате. Они будут и дальше, изо дня в день, злоупотреблять системой государственной власти, несмотря на то, что их заработная плата будет вполне сопоставима или даже выше заработной платы в частном секторе. Некоторые из них будут строить себе роскошные дома, покупать дорогие машины и обедать в дорогих ресторанах, то есть, позволять себе то, что не по карману среднему жителю. Ясно, что коррупцию в среде чиновничества вызывает не низкая заработная плата, а существующая порочная система. Атмосфера всеобщей коррумпированности возникает в результате порочной системы стимулирования, и в такой среде коррупция становится синонимом государственной власти. С другой стороны, следует отметить, что государственные чиновники должны получать достойную заработную плату, достаточно высокую для того, чтобы обеспечить приличный уровень жизни для них самих и членов их семей, и сопоставимую с заработной платой в частном секторе. Рост заработной платы, превышающий этот уровень, вряд ли поможет снизить уровень коррупции.

Не следует связывать высокую заработную плату государственных служащих в демократически-развитых странах с низким уровнем коррупции. Низкий уровень коррупции не является результатом высокой заработной платой госслужащих. Наоборот, высокая зарплата является результатом низкого уровня коррупции и, соответственно, высокого общего дохода, инвестиций и экономических возможностей.

По мере введения антикоррупционных законов, правительства развивающихся стран часто оказываются загнанными в правовую ловушку. Законы, призванные обуздать коррупцию, как правило, направлены на применение санкций против отдельных коррумпированных лиц, создание дополнительных контрольных органов и запрет определенных типов деятельности. Но изменение и упрощение всей государственной системы, создание стимулов для укрепления добросовестности и гласности в работе правительственных учреждений и частных предприятий остаются за гранью внимания. Недостаточно проработанное и необоснованное законодательство вносит дополнительную путаницу и расширяет возможности коррупции. При этом законодатели вынуждены принимать аналогичные подзаконные акты, которые только усугубляют распространение и масштабы коррупции. Хорошим примером является налоговая политика. Государства, страдающие от коррупции, сталкиваются с дефицитом бюджета, потому что, благодаря коррупции, деньги оседают в карманах правительственных чиновников. Для того чтобы восполнить дефицит бюджета, правительство часто прибегает к популярной мере — повышению налогов на коммерческую деятельность, а это в условиях деформированной системы государственных институтов ведет к тому, что частные предприятия уклоняются от уплаты налогов и уходят от налогообложения с помощью взяток. В конечном счете порочный путь выбора большего, а не меньшего регулирования дорого обходится, так как коррупция глубоко укореняется в экономической и политической системах. С точки зрения частных компаний, в условиях сложной и бюрократизированной системы регулирования, чиновники, бывают вынуждены согласовывать свои решения с коллегами, которые могут быть подкуплены конкурирующими фирмами. Таким образом, коррупция не обеспечивает решения проблем; она просто блокирует экономическую деятельность и приводит к пустой трате ресурсов.

Другая причина, по которой правительства ряда таких стран проигрывают борьбу с коррупцией, состоит в том, что многие из них наращивают не силу, а объем своих полномочий, как отмечал Франсис Фукуяма в своей недавно опубликованной работе<sup>2</sup>. Правительства, которые не способны контролировать коррупцию, принимают на себя все больше и больше регулирующих и надзорных функций, не укрепляя при этом механизмы надзора и отчетность. Беря на себя дополнительные задачи и стремясь играть более весомую роль в регулировании и управлении рынком и социальными программами, вместо того, чтобы ограничить свое участие в этих областях и усилить свою ответственность в области надзора за выполнением действующего законодательства, бюрократы этих стран ставят под вопрос свою способность эффективно бороться со взяточничеством. Правительство должно исполнять обязанности «судьи» внутри государственной системы, устанавливая и обеспечивая выполнение основных «правил игры», а не выступать в роли мелкого администратора.

### **Является ли коррупция частью национальной традиции? Нет. Это явление институциональное.**

В отличие от широко распространенного мнения, коррупция не является культурно-исторической особенностью какой-либо страны. Участие в коррупции не приносит людям удовольствия, они понимают, что из них высасывает дорогостоящие ресурсы, и вряд ли кто-нибудь считает коррупцию полезной. Когда коррупцию оправдывают тем, что она является частью «национальной традиции», то нередко ссылаются на помощь или плату в благодарность за оказанные услуги — плату в целях ускорить процесс или «добровольно» вознаградить государственного чиновника за оказанные услуги — как на неотъемлемую часть исторически сложившиеся системы отношений внутри страны. Однако подобные выплаты не являются частью общей культуры;

скорее, они отражают неофициальную договоренность с государственным учреждением, позволяющую обойти недоработки правовой и административной системы, например, бюрократические и законодательные препятствия и барьеры. Поэтому для снижения уровня коррупции необходимо устранить эти недоработки. Как только это происходит, отпадает необходимость в использовании коррумпированных связей для обхода неоправданных требований, становится очевидным, что коррупция вовсе не является культурным феноменом, а просто вызвана структурными недостатками системы государственных учреждений. Кроме того, если коррупция рассматривается как проблема, а не симптом, указывающий на недостатки в работе государственных учреждений, меры по борьбе с ней останутся мало результативными. Невозможно успешно решить проблему, не выявив и не устранив все ее основные причины.

Например, причина того, что в Финляндии, Чили и Японии коррупция распространена в меньшей степени, чем в Бангладеш и Нигерии, не в культурных различиях между этими странами. А вот различия в правовой и правоохранительной системах как раз объясняют разный уровень коррупции. Например, в Финляндии, которая занимает одно из первых мест по «Индексу борьбы с коррупцией» (разработан компанией «Транспаренси интернашенал»), для открытия нового частного предприятия требуется пройти всего 3 процедуры, а все оформление занимает 14 дней. В Нигерии, занимающей одно из последних мест по этому показателю, для решения того же вопроса требуется пройти 10 разнообразных процедур и оформление занимает 44 дня. Ещё пример, в Гонконге, занимающем почетное 18-е место по указанному индексу, на обеспечение выполнения коммерческого договора уходит 211 дней и 16 процедур. Однако в Гватемале это занимает целых 1459 дней и включает 37 инстанций. Неудивительно, что Гватемала по классификации индекса является одной из наиболее коррумпированных

стран. В базе бизнес-данных Всемирного банка такие сведения собраны по 143 странам, и они указывают на положительную связь между сложностью системы правового регулирования и уровнем коррупции<sup>3</sup>.

Аналогичным образом, уровень коррупции ниже в странах развитой демократии. Однако страны с развитой демократией не отличаются каким-либо особым культурным наследием. Они отличаются силой ключевых демократических институтов, таких как законность и правопорядок, подотчетность, свобода информации и ответственность государственной власти. А это значит, что уровень коррупции связан с качеством демократических институтов, а не с историко-национальной традицией.

Природа коррупции, которая возникает внутри государственных структур, проявляет себя не только в сфере коммерческих операций. Она оказывает такое же отрицательное воздействие и на рядовых граждан страны: из-за слабой системы нормативно-правового регулирования они вынуждены давать взятки. Как сказал один житель Индонезии: «...если мне нужно оформить новые водительские права, я могу взять на работе отгул, чтобы пройти все обязательные процедуры (а они занимают несколько часов), либо могу заплатить посреднику за взятку полиции и ускорить процесс получения прав...»<sup>4</sup>. Эта история хорошо знакома людям, живущим на разных континентах. Стремясь обойти сложную процедуру оформления, люди возлагают надежды на коррумпированных должностных лиц. Государственные чиновники заинтересованы в том, чтобы процедура оформления оставалась сложной, и толкают их на это взятки и безнаказанность.

К сожалению, как население, так и частные компании торопятся возложить всю вину на чиновников. Однако им следует признать, что они точно также участвуют в коррупции. Чтобы чиновник получил взятку, кто-то должен ее предложить. Хотя во многих случаях общество лишь косвенно участвует во взяточничестве, это

ничего не меняет. Обогащая правительственных чиновников за счет взяток на всех уровнях государственной власти, отдельные граждане и целые компании потворствуют дальнейшим злоупотреблениям и коррупции. Можно найти этому оправдание, но оправдание не поможет решить проблему и не даст стране продвигаться вперед. Напротив, оправдания вместо действий будут и в дальнейшем удерживать коррупцию на прежнем уровне. Фактически, ключевым моментом любой антикоррупционной кампании должны стать признание гражданами собственной вины, их готовность защитить систему государственной власти от коррупции и переломить негативные тенденции.

Конечно, трудно возлагать надежды на то, что граждане и частные компании прекратят давать взятки, если не создано альтернативной системы. Поэтому отказ от участия в коррупции должен происходить одновременно с созданием новой системы, предусматривающей иные принципы стимулирования — принципы, при которых честность вознаграждается, а коррупция наказывается. Для частных компаний коррупция является вопросом конкурентоспособности, а для простых граждан это лишь возможность «получить необходимое». Наивно ожидать от компаний или граждан, что они перестанут давать взятки, когда «все так делают». Однако частные фирмы могут привлечь своих конкурентов к участию в антикоррупционных кампаниях через профессиональные ассоциации, а граждане могут вести аналогичную работу, участвуя в различных организациях гражданского общества.

#### **Антикоррупционные меры: стратегия**

Разрабатывая антикоррупционные программы, следует помнить, что в масштабной коррупции стран переходного периода виноваты не только государственные чиновники. У коррупции, как и у медали, есть две стороны. Бизнес — оборотная сторона коррумпированных связей — тоже должен нести ответственность за коррупцию. Однако антикоррупционные кампании не должны искать «козлов

отпущения» ни среди чиновников, ни среди делового сообщества и граждан. Успешная кампания предусматривает план эффективных мероприятий, которые направлены как против предложения, так и против спроса на коррумпированные «услуги». Такую компанию может возглавить бизнес.

CIPE неоднократно разрабатывал антикоррупционные программы вместе с предпринимателями и политико-аналитическими группами в разных странах. На основании накопленного опыта разработана общая стратегия из семи этапов, которая позволит предпринимателям успешно бороться с коррупцией. Эта стратегия ориентирована в основном на «внешние» формы коррупции (т.е. формы, требующие взаимодействия заинтересованных лиц из государственного и частного сектора) и строится с учетом того, что за коррупцией зачастую стоит коммерческая конкуренция. В наиболее распространенных случаях, решение о мелкой взятке принимается, исходя из расчета затрат и выгод: владелец (или менеджер) компании видит, что затраты, связанные с соблюдением законов, слишком высоки и, возможно, даже разрушительны для его бизнеса, а также, что его конкуренты ведут себя аналогичным образом. Коррупция и связанные с ней проблемы, несомненно, явление многоплановое, но основные её причины — это сложное и запутанное законодательство, недоступность информации, непонятные правоохранительные методы и чрезмерно широкие полномочия должностных лиц. Коррупция — это тот рычаг, которым большинство предпринимателей судовольствием бы не пользовались, так как она требует больших административно-финансовых ресурсов, создает непредсказуемые условия для коммерческой деятельности и, как это ни парадоксально, снижает общую конкурентоспособность на международных рынках. Поэтому ключевым элементом успешной антикоррупционной кампании должно быть ясное представление не только о факторах, стимулирующих определенные типы поведения, но и их причинах

в условиях существующей правовой системы.

Опыт, накопленный CIPE, показывает, что бизнес-ассоциации и аналитические центры становятся основными участниками антикоррупционного движения, потому что они способны обеспечить коллективные усилия и интеллектуальную поддержку, необходимые для формулирования эффективной политики по борьбе с коррупцией, и становятся политической силой, которая способна заручиться активной поддержкой со стороны правительства. Кроме того, бизнес-ассоциации позволяют отдельным компаниям сохранять относительную анонимность, поскольку многие частные фирмы не хотят афишировать свою ведущую роль в антикоррупционных кампаниях из-за риска репрессий. Работая совместно, предприниматели и аналитические центры способны сформировать успешные коалиции, которые будут играть ведущую роль, добиваясь от правительства полноценной реакции на свои усилия по борьбе с коррупцией.

### **Семь компонентов эффективной программы борьбы с коррупцией**

Опыт, накопленный CIPE и его партнерами, ясно указывает, что успешные антикоррупционные меры должны носить комплексный характер, и ни одна из перечисленных ниже мер сама по себе или в отдельности не является действенным лекарством от коррупции. Чтобы получить ощутимый результат, необходим комплекс мер. Конкретный их перечень и общая стратегия вырабатывается с учетом местных условий.

**1. Нарушить табу.** Как уже ранее упоминалось в этой работе, первым важным шагом в борьбе с коррупцией является признание её пагубного влияния на предпринимательскую деятельность, и, соответственно, дополнительные затраты, которые несет общество, вынужденное оплачивать коррупцию. Следует развеять миф, что коррупция — это «дело обычное» или часть национального характера. То же самое относится к мифу о том, что это «преступление

без жертв». Как частный, так и государственный сектор должны взять на себя ведущую роль в развенчании этих мифов; следует начать честный диалог о коррупции и ее растущих масштабах. Для того чтобы новый подход получил общественный резонанс, крайне необходимо признать и определить финансовые последствия коррупции. Всемирный банк и ряд местных организаций, например, Белградский центр либерально-демократических исследований, были инициаторами исследования финансовых последствий коррупции для частных компаний; эта работа позволила получить представление о том, в какие суммы обходится коррупция частному сектору.

**2. Понять мотивы поведения.** В отличие от опроса о «восприятии коррупции», который был организован во многих странах мира, партнеры CIPE провели подробный анализ причин, которые заставляют компании участвовать в коррупционной деятельности. По результатам опросов владельцев и менеджеров частных компаний специалисты антикоррупционного движения определили основные мотивы и причины предложения взяток. Причины эти часто носят комплексный характер и могут быть различны в разных странах и даже в разных секторах экономики или процедурах (например, регистрация и лицензирование). Так, в ходе исследования черного рынка алкогольной продукции в Болгарии, Центр изучения демократии объяснил причину возникновения черного рынка тем, что владельцы киосков были вынуждены конкурировать с другими магазинами, торгующими контрабандными спиртными напитками. В данном случае высокие налоги на импортную алкогольную продукцию не давали возможности вести честную конкурентную борьбу и поэтому провоцировали торговлю контрабандным товаром.

Аналогичным образом, задержка с получением регистрации или разрешения от органов госинспекции может спровоцировать злоупотребления, однако, создание эффективной антикоррупционной программы

требует понимания не только этих внешних причин, но и действующей законодательной базы, и применяемого наказания. Если затраты, связанные с соблюдением закона, превышают штрафы за его нарушение, коррупция и неофициальные отношения могут стать естественной реакцией на порочную систему стимулирования. Например, согласно Центру частного предпринимательства и экономического развития, в Черногории, до реформы порядка регистрации, штраф за незарегистрированную предпринимательскую деятельность составлял лишь небольшую долю от стоимости регистрации. В результате, предприниматели предпочитали работать нелегально, неся соответствующие «штрафные» расходы, вместо того, чтобы соблюдать закон. Как только в процедуру регистрации были внесены изменения, число зарегистрированных частных предприятий возросло на 250%.

### **3. Определить коррупционные схемы.**

Вышеприведенные примеры ясно показывают, что поняв мотивы коррупции, сравнительно просто сделать следующий шаг — определить коррупционные схемы. По результатам опросов владельцев и менеджеров частных компаний в совокупности с подробным анализом правовой системы и принципов ее применения можно выявить «слабые звенья», где легко возникает коррупция. На этом этапе бизнес-ассоциации и аналитические группы, могут разработать подход, позволяющий ликвидировать подобные звенья. Один из вариантов — реформа законодательства, другой — если законы достаточно «хороши» — совершенствование контроля за их выполнением.

### **4. Борьба за изменение законодательства.**

В случае, когда требуется законодательная реформа, руководители бизнес-структур могут привлекаться для активной пропаганды и поддержки изменения конкретных законов. Так, сербский Центр либерально-демократических исследований и болгарский Центр изучения демократии смогли выявить коррупционные схемы внутри таможенных служб своих стран и

организовали кампанию в поддержку изменений таможенного законодательства, что привело к широким антикоррупционным реформам. Хотя в обоих случаях исследования и реформы осуществлялась по инициативе аналитических центров, в других странах, например, в России и Румынии, сами предприниматели смогли добиться успеха, требуя от правительства более эффективных мер по борьбе с коррупцией как на местном, так и на общенациональном уровне.

### **5. Разработка и внедрение нормативов, регулирующих предпринимательскую деятельность.**

Чтобы успешно добиваться антикоррупционных реформ, предприниматели должны сами стать примером для остальных, регулируя собственную деятельность согласно «внешним» (государство – частные компании) и «внутренним» (частные компании – частные компании) кодексам корпоративной этики. Правила внутреннего контроля и внутренняя система «сдержек и противовесов» поможет предпринимателям снизить уровень коррупции среди своих служащих и посредников компании. Более того, открытое принятие правил деловой этики служит для государственных чиновников сигналом того, что компания не желает участвовать в коррупционной деятельности. Опыт CIPE показывает, что добровольно принятые правила деловой этики фондовых бирж, бизнес-ассоциаций, торговых палат и других профессиональных организаций не менее эффективны в этом отношении, чем обязательные правила.

Совместно с «Транспаренси интернашенал» CIPE разработал «Бизнес-принципы борьбы с взятками». В документ вошли основные правила, призванные помочь компаниям в подготовке внутренних этических стандартов. Документ свидетельствует о том, что частные фирмы могут, добровольно приняв стандарты деловой этики, добиться успешного снижения коррупции на всех уровнях своей организации. Однако недостаточно просто разработать стандарты. Как подчеркивалось на протяжении всей статьи, вслед за этим необходимо гарантировать

их выполнение, то есть, создать механизмы контроля, которые позволят обеспечить выполнение разработанных стандартов бизнес сообществом так, чтобы они не стали пустой декларацией на бумаге.

**6. Предоставление информации.** Незнание законов, порядков и правил нередко является причиной коррупции, особенно в среде малого бизнеса. Частые изменения нормативов, их частичное совпадение, неясность порядка применения установленных требований, а также множество инспектирующих органов заставляет владельцев частных предприятий использовать подкуп и коррупцию в качестве средства выживания. Успешным подходом в решении этой проблемы является расширение доступа предпринимателей к информации по нормативно-правовым вопросам и проведение учебных программ, касающихся прав и обязанностей предпринимателей в соответствии с действующим законодательством. В России фонд ИНДЕМ совместно с бизнес-коалициями, работающими при финансовой поддержке CIPE, проводит учебный курс для предпринимателей по правовым аспектам коммерческой деятельности на базе пакетов материалов о коррупции и журналов учета государственных проверок. Полученные знания дают предпринимателям возможность противостоять попыткам вымогательства со стороны местной бюрократии.

**7. Правительство — ваш партнер.** Ни одна антикоррупционная программа не будет успешна вне отношений сотрудничества между государственными и частными учреждениями. Государство должно согласиться на участие в антикоррупционных программах, которые требуют изменения политики или введения «мягких мер контроля за соблюдением закона» (журналов учета государственных проверок, назначения лица, ответственного за жалобы на коррумпированных чиновников и проч.). Методы фонда ИНДЕМ — это один пример успешно действующей модели. Методы Румынского стратегического союза бизнес-ассоциаций — это целый комплекс мер, который включает

широкую подготовку по методам борьбы с коррупцией, программу работы с населением и создание Центров гласности при отраслевых ассоциациях. Ассоциации подписывают с соответствующими министерствами меморандумы о взаимопонимании, которые позволяют ассоциациям становиться центрами по рассмотрению жалоб на коррумпированных лиц. Такие центры не только помогают ускорить рассмотрение жалоб, но и содействуют ведению постоянного и эффективного диалога между государством и частными компаниями.

Партнеры CIPE во многих странах с успехом применяют различные методы борьбы с коррупцией. Так, Колумбийская конфедерация торговых палат совместно с деловыми кругами и правительством страны ведет успешную работу по сокращению масштабов коррупции в сфере госзаказов, благодаря договорам о неприменении коррупционных методов в работе. Благодаря совместной работе с Центром либерально-демократических исследований, Аргентинский центр гласности и развития Латинской Америки внедрил в свою практику методы борьбы с коррупцией, аналогичные разработанным в Югославии. В Бразилии Либеральный институт Рио-де-Жанейро совместно с местными законодателями провел работу по совершенствованию конкурсной системы государственных заказов и сокращению объема полномочий бюрократов. В России бизнес-ассоциации постепенно сокращают число лазеек для коррупции путем оздоровления делового климата и упрощения законодательства с помощью Региональных программ защиты интересов малого бизнеса. В Индонезии Центр за свободу и ответственность СМИ ведет борьбу за принятие Закона о свободе информации, который позволит сократить масштабы коррупции, обеспечив равный доступ к экономической информации и одинаковые правила для всех частных компаний страны. В Гане Африканский форум фондовых рынков пришел к выводу о том, что четкие принципы акционерного управления, обеспечивающие финансовую ответственность и прозрачность

компаний, приводят и к сокращению коррупции. Украинский центр независимых политических исследований совместно с другими организациями сумел добиться реформы инспекционных проверок (снизив их число со 100 до 22-х) и обременительного налогообложения (введен фиксированный подоходный налог для малых предприятий). А в Эквадоре Национальная ассоциация частных предпринимателей начало кампанию по «расчистке» более тысячи устаревших и противоречивых законов о коммерческих операциях с целью сократить возможности для коррупции.

### **Заключение**

Существует связь между коррупцией и слабо развитой демократической системой — слабая демократия способствует процветанию коррупции, а коррупция, в свою очередь, ослабляет демократию. Чтобы разрушить этот порочный круг, реформаторам в борьбе с коррупцией следует применять институциональный подход. Несмотря на то, что проведения реформ необходима политическая воля, стратегия борьбы, которая позволит реально сократить масштабы коррупции,

должна быть основана на институциональных изменениях. Кроме того, несмотря на то, что частные компании могут предпринимать серьезные шаги, помогающие избавиться от коррупции, успешно работать в вакууме они не могут. Частные компании должны сотрудничать с правительством и другими организациями гражданского общества, так как все общество заинтересовано в сокращении коррупции.

Институциональный характер коррупции не позволяет покончить с ней в один день — на это требуется время. Законы не меняются в одночасье по желанию предпринимателей, общественных организаций или исследовательских институтов. Результат достигается постепенно — широкой информацией общественности, оценкой затрат, выявлением малоэффективных законов, выработкой альтернатив и настойчивым продвижением реформ. И все же, тот факт, что изменения не происходят мгновенно, не должен останавливать сторонников реформ в разных странах мира. При правильном подходе и наличии политической воли коррупцию можно контролировать и ее масштабы можно сократить.

## (Endnotes)

- 1 Даймонд, Ларри. Система отчетности как метод борьбы с коррупцией на местах. <http://www.csis.or/energy/event001204diamond.html>
- 2 Фукуяма, Франсис. Строительство государства: система государственного управления и мировой порядок в 21 веке. Корнелл Университи Пресс, май 2004.
- 3 См. доклады Всемирного банка «Бизнес в 2004 году: Анализ нормативно-правовой базы» и «Бизнес в 2005 году: Устранение препятствий, мешающих росту». Опубликовано на сайте по адресу: <http://rui.worldbank.org/doingbusiness>
- 4 Статья в “Джакарта Пост.com”: “Нельзя искоренить коррупцию за один день», рубрика “Городские новости”, 27 февраля 2005 г.

---

*Александр Школьников - сотрудник Отдела глобальных программ Центра международного частного предпринимательства, учится в докторантуре экономического факультета Университета Джорджа Мейсона.*

*Эндрю Уилсон – старший сотрудник по программам стран Восточной Европы и Евразии Центра международного частного предпринимательства, отвечает за техническую помощь и гранты, выделяемые в целях содействия экономическим и демократическим реформам в странах региона.*

*Центр международного частного предпринимательства дает разрешение на перепечатку, перевод и (или) публикацию авторских работ через Информационную службу экономических реформ при*

*условии (1) обязательной ссылки на автора статьи и CIPE и (2) уведомления CIPE о том, где размещена статья, и направления копии статьи почтой, факсом или по электронной почте на адрес отделения CIPE в Вашингтоне.*

*Центр международного частного предпринимательства – некоммерческая организация при Торговой палате США и одно из четырех базовых учреждений Национального фонда за демократию. При поддержке CIPE более чем в 90 развивающихся странах мира было организовано свыше 800 инициатив, в рамках которых представители частного сектора привлекались к участию в общественно-политических акциях и реформе государственных учреждений, направленных на совершенствование системы государственного управления и широкую пропаганду демократических преобразований на основе рыночной экономики. Программы CIPE также проводятся при содействии Агентства международного развития США.*