

Борьба с коррупцией: решения на основе анализа



Анвар Шах и Марк Шактер

Отсутствие прогресса в искоренении коррупции, возможно, вызвано неправильным выбором стратегий

С ТАТИСТИКА коррупции часто вызывает сомнения, но имеющиеся данные позволяют предположить, что она составляет значительную часть экономической деятельности. В Кении «сомнительные» государственные расходы, отмеченные Генеральным контролером и аудитором, в 1997 году составили 7,6 процента ВВП. В Латвии проведенное недавно Всемирным банком обследование выявило, что более 40 процентов домашних хозяйств и предприятий согласно с тем, что «коррупция является неотъемлемой частью их жизни и помогает решать многие проблемы». В Танзании данные обследования предоставляемых государством услуг показывают, что взятки должностным лицам в полиции, судах, налоговых службах и органах земельных ресурсов составляют до 62 процентов официальных государственных расходов в этих областях. По оценке Комиссии по аудиту, коррупция в государственном секторе Филиппин обходится ежегодно в четыре млрд долларов.

Кроме того, в проведенном Всемирным банком в 2004 году исследовании результатов коррупции для оказания государственных услуг сделан вывод о том, что улучшение индекса коррупции, представленного в Международном руководстве по страновому риску, в размере одного стандартного отклонения приводит к снижению уровня детской смертности на 29 процентов, повышению удовлетворенности получателей услуг государственного здраво-

охранения на 52 процента и повышению удовлетворенности населения в результате улучшения качества дорог на 30–60 процентов. Исследования также показывают, что коррупция наносит вред экономическому росту, препятствует накоплению капитала, снижает эффективность помощи на цели развития и увеличивает неравенство доходов и бедность.

Не удивительно, поэтому, что происходит активизация движения на глобальном уровне по осуждению практики коррупции, что приводит к смене лидеров в некоторых странах. Кроме того, в последние годы многие правительства и агентства по развитию направляют значительные ресурсы и энергию на борьбу с коррупцией. При этом пока не очевидно, что распространение коррупции заметно снизилось, особенно в странах с высоким уровнем коррупции. В настоящей статье утверждается, что отсутствие существенного прогресса может быть объяснено тем, что многие программы представляют собой попросту «народные средства» или универсальные подходы и оставляют мало шансов на успех. Для того чтобы программы работали, необходимо определить вид коррупции, против которого они направлены, и выявить основополагающие специфические для конкретных стран причины или факторы неэффективности управления.

Многообразие форм коррупции

Коррупция в государственном секторе является симптомом неэффективного управления на

страновом уровне. «Управление» определяется здесь как традиции и институты, с помощью которых реализуются властные полномочия в конкретной стране, включая процесс отбора, мониторинга и замены правительств, способность правительства эффективно формулировать и проводить разумную политику, а также степень уважения граждан и государства к тем институтам, которые регулируют экономические и социальные взаимодействия между ними.

Коррупция не проявляется в какой-либо одной форме; в действительности она может принимать по крайней мере три общие формы.

Малая административная или бюрократическая коррупция. Многие акты коррупции представляют собой изолированные сделки отдельных государственных должностных лиц, злоупотребляющих своими полномочиями, например, требуя взятки и мзду, отвлекая государственные средства или получая вознаграждения в ответ на личную благосклонность. Подобные действия часто называются малой коррупцией, даже если в них задействован в целом значительный объем государственных ресурсов.

Крупная коррупция. Воровство или ненадлежащее использование больших объемов государственных ресурсов государственными чиновниками (как правило, представителями политической или административной элиты или связанными с ней лицами) составляют крупную коррупцию.

Узурпация государства/«торговля влиянием». Тайный сговор представителей частного сектора с государственными чиновниками или политиками с целью получения взаимной личной выгоды называется узурпацией государства. Это означает, что частный сектор «узурпирует» государственный законодательный, исполнительный и судебный аппарат в своих интересах. Узурпация государства сосуществует с традиционным (и противоположным) взглядом на коррупцию, согласно которому государственные чиновники вымогают средства у частного сектора или иным образом используют его в своих личных целях.

Коррупция также имеет характерные особенности в различных странах; поэтому подходы, предусматривающие использование общих мер политики и инструментов (то есть универсальные подходы) в отношении стран, в которых акты коррупции и качество управления существенно различаются, вероятно, обречены на неудачу. Необходимо понимать местные условия, которые побуждают к коррупции или позволяют участникам государственного и частного секторов быть коррумпированными.

Если коррупция имеет непосредственное отношение к управлению, а управление — к осуществлению государственной власти, то для успеха усилий и устойчивости результатов борьбы с коррупцией необходимо сильное руководство и заинтересованность стран.

Факторы коррупции

Хотя коррупция различается по странам, возможно выявить ряд ее ключевых факторов путем проведения углубленных страновых исследований — включая недавнюю работу Всемирного банка по Гватемале, Кении, Латвии, Пакистану, Танзании и Филиппинам, — а также эконометрических исследований по развивающимся странам, странам с переходной экономикой и промышленно развитым странам. В шести страновых исследованиях изучались причины коррупции и оценивалось воздействие усилий Всемирного банка по снижению коррупции в каждой стране. К числу основных факторов, выявленных в этих исследованиях, относятся следующие.

- **Спорный характер полномочий государства как стража «государственных интересов».** В странах с высоким уровнем коррупции население практически не признает понятия о том, что задача государства — подняться выше частных интересов для защиты более широких общественных интересов. «Клиентелизм» — то есть ориентация государственных должностных лиц на обслуживание определенных групп клиентов, связанных с ними этническими, географическими и иными отношениями, — формирует общественный ландшафт и создает условия, благоприятные для коррупции. Граница между «государственным» и «частным» размыта, поэтому злоупотребление государственной должностью в целях личной выгоды является обычным явлением.

- **Слабо укоренившиеся принципы верховенства закона.** Коррупция в государственном секторе процветает там, где законы существуют для некоторых, но не для всех, и где механизм правоприменения часто используется как средство преследования частных интересов, а не защиты государственных. Один из распространенных признаков нарушения принципа верховенства закона в странах с высоким уровнем коррупции — полиция, которая нарушает законы, а не обеспечивает их соблюдение, например, останавливает водителей за вымышленные нарушения правил дорожного движения с целью вымогания взятки. Независимость правосудия — основа верховенства закона — как правило, также существенно ограничена в странах с высоким уровнем коррупции.

- **Неэффективность институтов, призванных обеспечивать подотчетность.** В странах с относительно низким уровнем коррупции в государственном секторе обычно существуют сильные институты подотчетности, которые контролируют злоупотребления властью со стороны государственных чиновников. Эти институты или созданы самим государством (например, генеральные аудиторы, органы правосудия, законодательная власть), или формируются вне официальных государственных структур (например, средства массовой информации и организованные гражданские группы). В странах с высоким уровнем коррупции институты подотчетности имеют вопиющие недостатки.

- **Слабая приверженность национальных лидеров делу борьбы с коррупцией.** Широко распространенная коррупция сохраняется в государственном секторе, если власти страны не желают или не способны решительно противодействовать ей. В странах, где коррупция в государственном секторе распространена чрезвычайно широко, есть основания подозревать, что она затрагивает высшие уровни правительства, и многие старшие должностные лица не имеют стимулов бороться с ней.

Методы разработки стратегии

Что могут сделать политики для борьбы с коррупцией? Опыт убедительно свидетельствует о том, что решение заключается в выборе косвенного подхода и поиске первоочередных. Чтобы понять, почему это так, полезно посмотреть на модель, в которой развивающиеся страны делятся на три большие категории по масштабам распространения коррупции: страны с «высоким», «средним» и «низким» уровнем коррупции. В модели также предполагается, что страны с «высоким» уровнем коррупции характеризуются «низким» качеством управления, страны со «средним» уровнем коррупции — «удовлетворительным» качеством управления, а страны с «низким» уровнем коррупции — «хорошим» качеством управления (см. таблицу).

Модель позволяет выявить, что, поскольку коррупция сама по себе является симптомом фундаментальных дефектов управления, чем больше масштаб распространения коррупции, тем

в *меньшей* степени антикоррупционная стратегия должна включать тактические меры, нацеленные исключительно на коррумпированное поведение, и тем в *большей* степени она должна быть ориентирована на общие основополагающие черты среды управления. Например, поддержка антикоррупционных агентств и кампаний по информированию общественности, вероятно, будет иметь ограниченный успех в условиях безудержной коррупции и серьезных дефектов управления. Действительно, в условиях слабого управления антикоррупционные агентства, как правило, используются ненадлежащим образом — как инструменты политического преследования. Такие виды вмешательства больше подходят странам с «низким» уровнем коррупции, где можно принять более или менее как должное, что основы управления достаточно надежны, а коррупция — относительно редкое явление.

В странах с высоким уровнем коррупции (и, соответственно, низким качеством управления) целесообразнее сосредоточить внимание на основополагающих факторах неправомερных действий в государственном секторе, например, путем создания системы верховенства закона и укрепления институтов подотчетности. Действительно, отсутствие демократических институтов (ключевого компонента подотчетности), как было показано, является одним из наиболее важных определяющих факторов коррупции. Когда в Малайзии в начале 1990-х годов была принята «хартия клиента», которая определила конкретные стандарты услуг и порядок обращения граждан за помощью в случае несоблюдения условий государственными ведомствами, это помогло переориентировать государственный сектор в направлении оказания услуг и преобразовать культуру управления.

В обществах, где уровень коррупции находится между высшей и низшей отметкой, может быть целесообразно попытаться провести реформы, которые предполагают использование небольшого государственного потенциала, — например, можно попробовать повысить подотчетность государственных служащих за результаты их работы, привести процесс принятия государственных решений в большее соответствие с потребностями граждан посредством децентрализации, упростить административные процедуры и уменьшить возможности для произвола при решении простых задач государственного управления, таких как выдача лицензий и разрешений.

Выводы из прошлых неудач

Принимая во внимание эту модель, нетрудно понять, почему столь многие антикоррупционные инициативы завершились с таким незначительным успехом. Рассмотрим, например, почти повсеместную неудачу широкомасштабных кампаний по информированию общественности, а также семинаров и рабочих групп по проблемам коррупции, предназначенных для парламентариев и журналистов. Как показывает модель, такие низкие результаты могли бы ожидаться в странах со слабым управлением, в которых коррупция открыто практикуется, но ни широкая общественность, ни честные государственные должностные лица не чувствуют себя уполномоченными выступать против нее и даже бояться стать ее жертвами. И наоборот, можно ожидать, что кампании по информированию общественности окажут положительное воздействие в странах с удовлетворительным или хорошим качеством управления и низким уровнем коррупции.

Децентрализация представляет еще один наглядный пример, свидетельствующий о важности понимания обстоятельств, при которых возникает коррупция. С одной стороны, действительно очевидно, что децентрализация может быть эффективным противоядием от коррупции, потому что она повышает подотчетность государственных органов перед гражданами. С другой стороны, децентрализация приводит к созданию сотен новых государственных органов, каждый из которых имеет полномочия в области налогов, расходов и регулирования, и эти органы могут стать объектами злоупотреблений в условиях слабого управления. Как показывает проведенный Всемирным банком анализ ситуации в Филип-

Непригодность универсального подхода

Эффективные антикоррупционные меры политики предусматривают учет воздействия более широких институциональных условий на коррупцию в каждой стране.

Распространенность коррупции	Качество управления	Приоритетные мероприятия по борьбе с коррупцией
Высокий уровень	Плохое	Установление верховенства закона; укрепление институтов, обеспечивающих участие и подотчетность; принятие гражданских хартий; ограничение государственного вмешательства; проведение реформ экономической политики.
Средний уровень	Удовлетворительное	Децентрализация и реформа экономической политики и государственного управления.
Низкий уровень	Хорошее	Создание антикоррупционных агентств; укрепление финансовой подотчетности; повышение информированности населения и официальных лиц; поощрение обязательств, направленных против взяточничества; проведение судебных расследований на высоком уровне.

пинах в 1990-е годы, децентрализация может многократно увеличить, а не ограничить возможности для коррупции, если она осуществляется в неподходящих условиях.

Что касается повышения заработной платы государственных служащих и уменьшения сжатости шкалы заработной платы — отношения ставок заработной платы наиболее высоко и низкооплачиваемых государственных служащих в данной стране, — модель позволяет сделать определенные выводы. Факты показывают, что в странах со слабым управлением стратегии, основанные на заработной плате, вероятно, не будут иметь существенного воздействия на коррупцию среди государственных служащих. Более того, расширение шкалы заработной платы может даже способствовать коррупции, если должности в государственном секторе рассматриваются как выгодный вариант для карьеры. Например, в коррумпированных обществах государственные должности часто покупаются на деньги, занятые у членов семьи и друзей. Повышение заработной платы в государственном секторе просто приведет к увеличению стоимости покупки и последующих коррупционных действий для возврата долгов.

Каковы перспективы создания контрольных агентств — уже созданных в большинстве развивающихся стран, — имеющих полномочия на выявление и судебное преследование коррупционных действий? И здесь ключевое значение имеет связь между управлением и коррупцией. Контрольные агентства добиваются успеха только в странах, где управление в целом находится на высоком уровне, таких как Австралия и Чили. В странах со слабым управлением, однако, эти агентства часто испытывают недостаток доверия и могут даже вымогать ренту. Например, в Кении, Малави, Пакистане, Сьерра-Леоне, Танзании и Уганде, антикоррупционные агентства оказались неэффективными. В Танзании правительственное Бюро по предотвращению коррупции выносит решения

с признанием виновности всего примерно шесть раз в год, главным образом в отношении чиновников низкого уровня в государственном секторе страны, в которой процветает коррупция. В Пакистане Национальное бюро обеспечения подотчетности не имеет полномочий на расследование коррупции в сильных и влиятельных военных кругах. Службы по этическим вопросам и омбудсмены в странах со слабым управлением добиваются не большего успеха, чем антикоррупционные агентства.

Запрещенное слово «коррупция»

Наша простая модель включает в себе дилемму: страны, которые больше всего нуждаются в антикоррупционной поддержке со стороны таких организаций, как Всемирный банк, — это также страны, которые с наименьшей вероятностью обратятся за содействием в борьбе с коррупцией. Поэтому в странах со слабым управлением и глубоко укоренившейся коррупцией внешним сторонам, таким как Всемирный банк, может потребоваться принять косвенный подход. В конечном счете проблему «коррупции» можно решать, даже не произнося этого слова. Главная задача заключается в нахождении «входных пунктов», которые неизбежно приведут к основополагающим факторам коррупции, связанным с управлением.

Например:

- **Результаты деятельности по оказанию услуг.** Любое серьезное усилие доноров, направленное на то, чтобы правительства придерживались стандартов оказания услуг, в конечном итоге заставит правительства заниматься причинами и следствиями коррупции. Кроме того, учитывая сложность выявления коррупции при помощи финансового аудита, возможно, что ее легче выявить путем оценки результатов деятельности по оказанию государственных услуг.

- **Наделение полномочиями граждан.** Это можно было бы осуществить путем поддержки реформ, направленных снизу вверх. Во многих странах, в которых коррупция глубоко укоренена, правительствам недостает желания или возможности реализовывать эффективные антикоррупционные програм-

мы. Внешние партнеры по развитию могут сделать выбор в пользу расширения участия граждан и укрепления механизмов «выхода» в целях улучшения прозрачности и подотчетности и укрепления верховенства закона.

- **Распространение информации.** Раскрытие данных об операциях правительства — сильное средство против коррупции. Чем больше доноры могут способствовать расширению прав граждан на получение информации и опубликованию правительствами своевременной, полной и точной информации об их операциях, тем лучше перспективы снижения коррупции. Информация о том, как правительства тратят деньги и управляют программами, а также об оказании услуг населению в рамках этих программ является одной из ключевых составляющих подотчетности, которая, в свою очередь, может быть одним из важных препятствий для коррупции (см. вставку).

- **Реформа экономической политики.** Либерализация торговли и финансов может сократить возможности для коррупции благодаря ограничению числа ситуаций, при которых официальные лица могут использовать неподотчетные дискреционные полномочия, введению прозрачности и ограничению монопольных полномочий государственного сектора.

- **Участие других заинтересованных сторон.** Когда приверженность правительства делу борьбы с коррупцией вызывает сомнения, важно вовлечь в эту борьбу другие национальные заинтересованные стороны. Процессы участия заинтересованных сторон, в которых Всемирный банк уже выступает на страновом уровне, — такие как Стратегия действий стране (КАС) и подход, основанный на подготовке Документов по стратегии сокращения бедности (ПРСП), — в которых приоритет отдан системным недостаткам управления, таким как коррупция, обеспечивают важный «входной пункт» для неправительственных заинтересованных сторон.

* * * * *

Старая пословица «тише едешь — дальше будешь» предоставляет надежное руководство в борьбе с коррупцией. ■

Анвар Шах — ведущий экономист и руководитель программы по управлению государственным сектором в Институте Всемирного банка, Марк Шактер — консультант Всемирного банка.

Литература:

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah, 2002, "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?" in Managing Fiscal Decentralization, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi, (London and New York: Routledge Press), pp. 46–67.

Huther, Jeff, and Anwar Shah, 1998, "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization," Policy Research Working Paper 1894 (Washington: World Bank).

—, 2000, "Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation," Policy Research Working Paper 2501 (Washington: World Bank).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2003, Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002, (Washington: World Bank).

Shah, Anwar, Theresa Thompson, and Heng-fu Zou, 2004, "The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence," CESifo Dice Report, Vol. 2 (Spring), pp. 10–14.

World Bank, 2004, Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance—A Review of Progress Since 1997 (Washington: World Bank).

Прозрачность: сила знания

Когда граждане информированы о деятельности правительства, у них больше возможностей для того, чтобы заставлять государственных чиновников выполнять свои обязанности в государственных интересах. К числу недавних инициатив относятся нижеперечисленные.

- Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой политике МВФ (опубликован в 1998 году, обновлен в 2001 году), основанный на четырех базовых принципах: прозрачности функций и обязанностей, доступности информации для общественности, открытости бюджетных процессов и гарантиях добросовестности.

- Государственные инициативы в области электронных средств связи, которые позволяют гражданам и фирмам использовать Интернет и или электронные киоски для таких услуг, как уплата налогов, поставка товаров, отслеживание судебных дел и оплата таможенных пошлин.

- Законы о свободе информации, которые уже приняты в 50 странах.

- Эксперимент в Уганде с «обзорами по отслеживанию расходов», в которых публикуются данные по расходам правительства при оказании услуг, таких как образование.

- Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях, которая ставит целью опубликование показателей доходов, накопленных в результате добычи нефти, газа и других полезных ископаемых во многих развивающихся странах.