

Кейт Дарден

## ЦЕЛОСТНОСТЬ КОРРУМПИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВ:

### ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО КАК НЕФОРМАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

**В** современных работах по теории государства само собой разумеется, что распространенность взяток в чиновнической среде означает деградацию государственных институтов. У этой точки зрения определенно имеются серьезные основания: существует множество примеров неэффективных и коррумпированных развивающихся государств, противоположных прозрачным и эффективным государственным структурам развитых индустриальных демократий. Однако есть страны с большим постоянным населением, которые справляются с обеспечением необходимых государственных функций вопреки распространенному взяточничеству. С опорой на недавние исследования неформальных институтов государства<sup>2</sup> в статье представлена теоретическая модель функционирования взяточничества в стабильных странах с широко распространенной коррупцией. Я полагаю, что взятка часто служит формой неофициальной компенсации, которая усиливает, а не подрывает формальные институты государства, и предоставляет лидерам дополнительные способы контроля над подчиненными. В итоге, несмотря на негативное влияние коррупции на демократическое и эконо-

1. *Darden K.* The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution // *Politics and Society*. 2008. Vol. 36. №1. P. 35–59.
2. См., напр.: *Easter G. M.* Reconstructing the State: Personal Networks and Elite Identities in Soviet Russia. New York: Cambridge University Press, 2000; *Lily Lee Tsai.* Substituting for the State? The Logic of Private Efficiency in Chinese Local Governance (доклад, подготовленный для ежегодного заседания Американской ассоциации политической науки, Сан-Франциско, 30 августа – 2 сентября 2001 г.); *Levitsky St., Way L. A.* The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of Democracy*. 2002. April. Vol. 13. № 2. P. 51–65; *Way L. A.* The Dilemmas of Reform in Weak States: The Case of Post-Soviet Fiscal Decentralization // *Politics and Society*. December. 2002. Vol. 30. P. 579–598; *Grzymala-Busse A., Luong P. J.* Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism // *Politics and Society*. December. 2002. Vol. 30. № 4. P. 529–554; *Hamilton-Hart N.* The Singapore State Revisited // *The Pacific Review*. 2000. Vol. 13. № 2. P. 195–216.

мическое развитие, взяточничество тоже может усиливать управленческую структуру государства.

Рассматривая этот случай, я сосредоточусь на базовых государственных институтах, гарантирующих лояльность и подчинение чиновников, и покажу, как институционализированное взяточничество может использоваться для обеспечения этого подчинения. Я начну с краткого рассмотрения понятия государства. Далее, подвергнув критике теоретическую парадигму, согласно которой взяточничество неизбежно подрывает управленческую иерархию, и опираясь на данные по 132 странам, я эмпирически покажу, что достаточное количество сильных государств с распространенной коррупцией эффективно собирает налоги и /или способно обеспечивать общественный порядок. Эта эмпирическая аномалия может быть объяснена существованием нелегальных институциональных механизмов, с помощью которых взятка обеспечивает неформальную поддержку управленческой структуры формальных государственных институтов. Для практической демонстрации этих неформальных институтов мной приводится подробный анализ институциональной роли взяточничества на Украине 1990-х гг. — коррумпированном государстве, где смешение формальных и неформальных институциональных механизмов способствовало созданию эффективных структур государственного принуждения. Наконец, мной приводятся дополнительные доказательства того, что взяточничество используется как элемент, усиливающий управленческую иерархию в странах, где высокий уровень коррупции сочетается с устойчивостью государственной системы.

## ГОСУДАРСТВО

В отсутствие очевидного консенсуса в отношении государства или его существенных характеристик большинство определений располагается между двумя крайними позициями. Минималистская трактовка государства, основанная на продолжительной традиции исторической социологии и теории международных отношений, определяет государство как насильственную организацию, контролирующую определенную территорию, и акцентирует внимание на государственной способности к монополизации насилия и изъятию ресурсов<sup>3</sup>. Напротив, максималистская традиция, на сегодняшний момент доминирующая среди ученых, занимающихся вопросами перехода к демократии и рынку, как правило, отождествляет государство со мно-

3. См., напр.: *Hintze O. The Historical Essays of Otto Hintze* / (Ed.) F. Gilbert. New York: Oxford University Press, 1975; *Weber M. Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978; *Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства: 990–1992 гг.* М.: Территория будущего, 2009; *Skocpol Th. Bringing the State Back // Strategies of Analysis in Current Research // Bringing the State Back In* / (Eds.) Th. Skocpol, D. Rueschemeyer, P. Evans. New York: Cambridge University Press, 1985. P. 3–43; *Waltz K. N. Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979; *Krasner St. D. Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

жеством различных черт, встречающихся обычно только в наиболее развитых странах: верховенство закона, обеспечение общественных благ, защита договоров и прав собственности, существование беспристрастных институтов, благоприятствующих демократии и рынку.

В соответствии с минималистской традицией я определяю государство как постоянно действующую насильственную иерархическую организацию, заявляющую «монополию на легитимное насилие в целях принуждения к порядку» в рамках определенной территории<sup>4</sup>. Хотя всякий выбор определения сопряжен с определенными издержками, минималистский подход расширяет наши возможности для сравнения и в большей степени совместим с общепринятым восприятием государства. Исследование верховенства закона и защиты прав собственности достаточно полезно для анализа конкретных проблем, но рассмотрение их как определяющих черт государства приводит к тому, что многие страны мира фактически оказываются «безгосударственными». Многие организации, которые мы обычно называем государствами, угнетают своих граждан, попирают права собственности и пренебрегают законностью, выказывая при этом устойчивую способность к поддержанию общественного порядка, ведению войны или строительству дорог. Минималистская трактовка чревата слишком сильным размытием категории «государство»<sup>5</sup>, но ее достоинством является возможность срав-

4. Вебер определяет государство как «насильственную организацию в пределах определенной территории», которая «заявляет монополию на легитимное использование физической силы для принуждения к порядку», под чем он понимает «использование силы, рассматриваемое как легитимное ровно настолько, насколько оно или разрешается государством, или предписывается им». Но в большей степени эта «легитимность» есть самопредписание; государство выделяет себе неотъемлемое право на подчинение вопреки тому, признают ли подданные эту легитимность (*Weber M. Economy and Society*. P. 54–56).
5. Важно отметить, что определение государства используется здесь в широком, но не всеобъемлющем смысле. См.: *Herbst J. States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000); *Spruyt H. The Sovereign State and Its Competitors* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994). Организации, которые не способны к постоянному осуществлению власти на ограниченной территории, не являются государствами: бюрократические режимы Грузии и Таджикистана на протяжении 1990-х гг. или многие африканские государства с большим числом отдаленных районов, описанные Джеффри Хэрбстом в «Государства и власть в Африке», не являются государствами, поскольку правила, вводимые этими государствами, в отдалениях от столицы соблюдаются только косвенно. По тем же причинам захватнические империи прошлого и более современные военные диктатуры или повстанческие режимы не могут считаться государствами. См.: *Spruyt H. The Sovereign State and Its Competitors*. Там, где власть национальной бюрократии не монопольна и государство постоянно соперничает с упорными конкурентами вне бюрократического аппарата, такими как племенные вожди (например, король Буганды в Уганде), кланы, сообщества или ассоциации (например, Тамани-холл), государство слабо или не существует. Там, где подорвана иерархическая природа бюрократии, где отношения подчинения между руководителями и служащими разрушены настолько, что государственная бюрократия становится лишь сообществом относительно независимых принципалов (вроде Ганзейского союза или провальной коалиции между несколькими африканскими

нивать государства по широкому кругу признаков; под сравнение подходят государства с иными механизмами организации охраны, иными преимуществами и способностями, чем основанные на законе государственные режимы, встречающиеся на либеральном Западе.

Несмотря на то что выбор определения имеет важные последствия, настоящее исследование фокусируется на том аспекте государства, который является фундаментальным для представителей обеих традиций: институциональные механизмы используются для поддержки лояльности и подчинения чиновников внутри любой управленческой иерархии. Относится ли это к проблеме установления легитимного доминирования руководителей над их подчиненными<sup>6</sup> или же к иерархическому контролю принципалов над агентами<sup>7</sup>, или, наконец, к проблеме организационной целостности<sup>8</sup>, очевидно всеобщее принятие того, что успешное установление согласованности в административной системе необходимо для выполнения любых задач, поставленных государством. Без обеспечения лояльности и подчинения чиновников внутри административной иерархии государства неспособны собирать налоги, вести войну, поддерживать общественный порядок или устанавливать власть на подчиненной территории, так же как и поддерживать закон, права собственности или договорное право. Как отмечает Скочпол в своей важной статье, «лояльные и хорошо обученные чиновники и обилие финансовых ресурсов составляют основу государственной эффективности в достижении самых разнообразных целей. Неудивительно, что всякое государственное строительство нацелено на достижение именно этого оплота государственной мощи»<sup>9</sup>.

## Коррупция и государство

Состояние институтов, поддерживающих иерархическую власть внутри управленческих структур государства, особенно важно при изучении коррупции. Как было отмечено ранее, основной тезис всей литературы по коррупции достаточно прост: возникновение взяточничества показывает, что институты, призванные поддерживать согласованность действий чинов-

государствами), имеет смысл говорить скорее о синдикате, чем о государстве. Это определение также исключает все добровольно созданные организации, даже если они велики по размеру, собирают налоги и имеют иерархию (например, средневековая католическая церковь). Это определение также вычеркивает любую организацию, которая не заявляет о своем суверенном или эксклюзивном праве об установлении господства над территорией, даже если эта организация — такая, как мафия, — оказывает серьезное влияние на фактическую жизнь общества.

6. Weber M. *Economy and Society*. P. 54–56.

7. Gary S., Stigler B., Stigler G. *Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers* // *Journal of Legal Studies*. 1974. Vol. 3. P. 1–19.

8. Jowitt K. *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley: University of California Press, 1992.

9. Skocpol Th. *Bringing the State Back In*. P. 16.

ников, ослабевают или становятся неадекватными, что свидетельствует о несостоятельности административной иерархии<sup>10</sup>.

Наиболее чистое изложение этой позиции опирается на экономическую модель принципала — агента, рассматривающую государство как модель иерархических отношений, в которой лидеры (принципалы) заключают с чиновниками (агентами) договор по установлению и поддержанию законов и декретов в обмен на зарплату и агентам вверяется власть и финансовые ресурсы государственной службы для того, чтобы они могли эффективно выполнять свою работу<sup>11</sup>. Взятничество в этой модели является фундаментальной угрозой базовому контракту между принципалом и агентом, поскольку в таком случае государственные чиновники совершают «измену», предпочитая личное обогащение соблюдению иерархического принципа и правил организации. Согласно модели государственные служащие остаются лояльными и не склоняются к участию в коррупционных практиках так долго, насколько государственные институты гарантируют адекватное вознаграждение чиновникам, контроль их работы и необходимые санкции за неподчинение. При недостаточном контроле или вознаграждении чиновники превращаются «из агентов организации в ее принципалов»<sup>12</sup> — административная иерархия рушится. Таким образом, взяточничество служит двояким свидетельством слабости государства: оно показывает, что государственные институты, призванные контролировать, санкционировать и награждать чиновников, более не отвечают соответствующим требованиям, что, в свою очередь, влечет разрушение государственных административных структур и делает всю организацию слабой и неэффективной.

Но несмотря на свою убедительность логическая связка между взяточничеством и крахом управленческой иерархии работает только в той модели, где государство действительно выступает как формальный, основанный на законах, институт. Беккер и Стиглер утверждают, что лидеры стремятся к соблюдению законов, и поэтому нелегальность как таковая становится сигналом к нелояльности и разрушению иерархии<sup>13</sup>. Сама возможность существования иерархии без ориентированной на закон и право бюрократии или вероятность того, что взяточничество подчиненных может санкционироваться, предполагаться или поощряться руководителями, исключается из модели по определению. Как следует из литературы по государ-

10. *Bardhan P.* Corruption and Development: A Review of Issues // *Journal of Economic Literature.* 1997. Vol. 35. P. 1320–1346.

11. См. напр., *Becker, Stigler.* Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers; *Banfield E.* Corruption as a Feature of Government Organization // *Journal of Law and Economics.* 1975. Vol. 17. P. 587–605; *Rose-Ackerman S.* The Economics of Corruption // *Journal of Public Economics.* 1975. Vol. 4. P. 187–203; *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study of Political Economy. New York: Academic Press, 1978; *Solnick St.* Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions. Cambridge, MA: Harvard University Press: 1998.

12. *Jowitt K.* New World Disorder: The Leninist Extinction. P. 150.

13. *Becker, Stigler.* Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers. P. 1–19.

ственным структурам и развитию, иерархия и соблюдение законов берут начало из одной и той же институциональной формы, а именно – веберианской бюрократии<sup>14</sup>.

Это базовое предположение работает идеально, если речь идет о Скандинавии, Германии или других странах, где верховенство закона прочно установлено, а управленческая иерархия исторически сложилась как бюрократия, но сложно применимо к опыту, наблюдаемому вне Организации экономического сотрудничества и развития – в тех странах, где коррупция наиболее сильно распространена. Несложно найти примеры, где (1) взяточничество разрешено как часть неформального соглашения или контракта между руководителями и подчиненными или (2) государство не основывается на верховенстве закона и функционирует в основном через неформальные институты – устойчивые правила игры, не закрепленные в письменном виде и не кодифицированные как закон. Во многих случаях закон сам по себе составлен не для того, чтобы ему подчинялись; безусловно, практически невозможно следовать ему в ситуации, когда сталкиваются противоречащие друг другу предписания из разных частей законодательства. В результате не стоит предполагать ни то, что соглашение, которое лидеры используют для поддержки согласия в чиновничьей среде, есть законное соглашение во всех политиях, ни то, что целью государственных руководителей будет поддержка соглашения с помощью буквы закона. Коррупционные практики и другие нарушения закона могут показывать отсутствие веберианского типа бюрократии, но необязательно предполагают слабость или отсутствие административной иерархии. Достижение стабильной административной иерархии возможно не только основанной на законе бюрократией, которую Вебер считал типичной для современных организаций, но и сетью личных обязательств, характерной для традиционного права.

### **Распространенность сильных, «коррупционных» государств**

На самом деле, как видно из доступной нам информации, многие государства справлялись с такой дилеммой. Существует большое количество стран, где сочетаются широко распространенная коррупция и устойчивость государственного аппарата, и нет эмпирического доказательства того, что взяточничество и государственная эффективность негативно коррелируют.

Чтобы проиллюстрировать этот тезис, воспользуемся двумя простыми показателями государственной эффективности: способностью к сбору налогов и общими государственными расходами в процентном отношении от ВВП. Сбор налогов – важная составляющая, и даже в случае отсутствия консенсуса относительно того, что считать показателем государственной мощи, существует общепринятое соглашение в том, что как минимум государством является организация, обладающая возможностью для сбора нало-

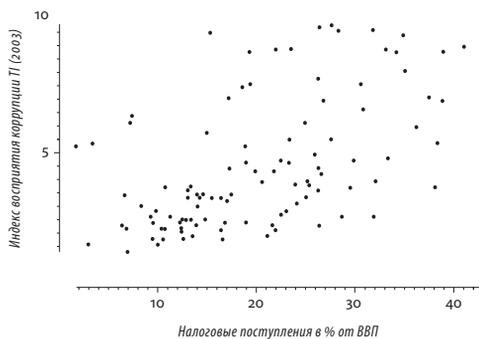
14. Weber M. Economy and Society. P. 956.

гов<sup>15</sup>. Налогообложение есть особенно точный индикатор в нашем случае, поскольку — в соотношении с нашим определением государства — оно позволяет нам измерить «экстракционную» (*extractive*) способность государства, не вдаваясь в обсуждение вопроса о том, какую задачу государство должно решать в первую очередь<sup>16</sup>. Подобным образом, рассматривая агрегированные расходы, мы можем идентифицировать ресурсы, которые государство посвящает реализации выбранных им целей — без утверждения того, что эти цели одинаковы для всех государств<sup>17</sup>.

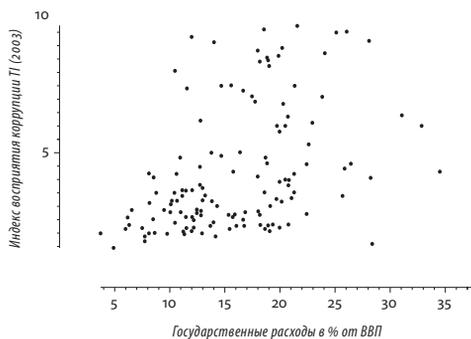
Поскольку большинство государств должно извлекать и тратить прибыль на достижение своих целей, агрегированные данные по сбору налогов и государственным расходам служат лучшим средством измерения, нежели уровень здравоохранения, образования или других специфических служб и мер, которые не все государства могут желать или намереваться обеспечивать.

Для измерения уровня коррупции в стране мной использовался Индекс восприятия коррупции<sup>18</sup>, составленный *Transparency International* в 2003 г. на основе того, как сильно респонденты воспринимают подкупы, откаты и другие формы взяток, принятые в среде государственных чиновников. Несмотря на то что эти измерения недостаточно точны (они представляют собой компилированное среднее по разным национальным опросам), в общих чертах они достаточно надежны: по крайней мере, страны со зна-

15. См., напр.: *Chaudhry K. A. The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997; *Cheibub J. A. Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships // World Politics*. 1998. Vol. 50. P. 349–376; *Weyland K. From Leviathan to Gulliver? The Decline of the Developmental State in Brazil // Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1998. № 11. P. 51–75.
16. Существует проблема в расчетах, поскольку показатели мирового развития, рассчитываемые Всемирным банком (the World Bank's World Development Indicators) и используемые мной, измеряют только официальную прибыль государства, хотя их оценка ВВП включают теневую экономику и черный рынок. Насколько часто взятки служат централизованным неформальным каналом государственных доходов (например, неформальные «блатные сети», пронзающие государственный аппарат в СССР и описанные Грегори Гроссманом и Константином Симисом и др.), так много полученных государством средств будет «вынесено за скобки». По этой причине мы должны ожидать недооценивания реальных способностей государства к экстракции доходов в некоторых наиболее пропитанных коррупцией странах. Если официальные налоговые поступления низки, невозможно определить, используя только базу данных Всемирного банка, насколько развит каждый из формальных и неформальных потоков государственных доходов и превышают ли неформальные доходы официальные налоговые сборы. См.: World Bank. *World Development Indicators 2004*. Washington, DC: World Bank, 2004.
17. Кроме того, экспертиза расходов параллельно с расчетами налогообложения позволяет нам обнаружить хищнические государства, которые просто извлекают ресурсы из общества и ничего не предоставляют взамен. Я благодарен анонимному оппоненту за привлечение моего внимания к этому моменту.
18. *Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI) 2003*, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2003](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003) (accessed on December 10, 2007).



**Рис. 1.** Взятничество и способность государства к сбору налогов (106 стран)



**Рис. 2.** Взятничество и государственные расходы (132 страны)

**Источник:** индекс восприятия коррупции *Transparency International* 2003 г., [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2003](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003) (проверено 10.12.2007) и показатели мирового развития Всемирного банка 2004 г. (Washington, DC: World Bank, 2004).

R-квадрат = 0,30. ВВП = внутренний валовой продукт; TI = Transparency International.

чением коррупции от 0 до 3 (наиболее коррумпированные) располагаются далеко от стран, которые относятся к числу наименее коррумпированных (значение коррупции от 7 до 10).

На *рис. 1* и *2* показаны значения по странам, для которых есть доступные данные. Как и предполагается теорией принципала—агента, на *рис. 1* показан большой кластер государств с низким уровнем налогообложения и высоким уровнем распространения взяточничества, а также некоторое число коррумпированных государств, не способных достичь высокого уровня налогообложения<sup>19</sup>. Однако заметны страны, где взяточничество распространено, но государство тем не менее сохраняет возможности присвоения значительной части ВВП через налоговые сборы. Фактически при превышении 15-процентного минимума по налоговым поступлениям статистически значимая связь между коррупцией и способностью к экстракции исчезает (значение критерия согласия R-квадрат = 0,06).

Даже если мы ограничим наш анализ исключительно государствами с высоким уровнем коррупции (индекс восприятия коррупции, CPI < 3), некоторые из них также покажут высокий уровень налоговых поступлений.

19. Единственными исключениями из этого правила являются Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Бахрейн и Оман. Имея оценку, превышающую 5 по шкале *Transparency International*, они имеют очень низкий уровень собираемости налогов. Но в каждом из этих случаев государство получает большую часть прибыли за счет прямого контроля над нефтяной промышленностью, а не сбора налогов. Таким образом, низкий уровень собираемости налогов не всегда отражает неэффективность государственного аппарата.

Алжир (31,9), Никарагуа (28,7), Зимбабве (26,4), Румыния (23,1), Россия (22,5), Папуа—Новая Гвинея (21,9), Украина (21,7) и Кения (21,2), например, расположены намного выше среднего национального дохода, который государство получает за счет налогов. На *рис. 2* показана подобная ситуация с государственными расходами. Учитывая, что существующие теории говорят о жесткой линейной отрицательной связи между коррупцией и налоговыми сборами / государственными расходами, такое большое и стабильное число стран с устойчиво высоким уровнем взяток аномально.

## КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ НЕФОРМАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЯ

Поскольку взяточничество необязательно приводит к государственной неэффективности, мы должны расширить концептуальное поле для рассмотрения трех различных типов взяточничества по отношению к государству: взяточничество, подрывающее административную иерархию (ослабляющее государство), не влияющее на административную иерархию (не угрожающее государству) и усиливающее административную иерархию (укрепляющее государство)<sup>20</sup>.

Взяточничество, безусловно, ослабляет административную иерархию, когда служит для покупки нелояльности, когда чиновники принимают «вознаграждение за то, чего делать не должны»<sup>21</sup>. Тогда взяточничество не только нарушает закон, но и разрушает планы руководителей в административной иерархии. В таких случаях получение взятки точно описывается в логике модели принципала—агента. Эта логика в основном отражает суть коррупции в рациональных, легальных бюрократиях.

Однако некоторые формы взяточничества практически не оказывают влияния на функционирование административной иерархии и играют незначительную роль в определении того, насколько сотрудники лояльны в выполнении своих обязательств. Это просто один из способов воровства, распространенный там, где взяточничество приняло форму общественного договора, а должностные лица получают дополнительную неофициальную плату за функции, которые они в любом случае обязаны выполнять. Если все признают, что нужно дать взятку для стимулирования должной работы чиновника, и каждый дает взятки (при условии, что все могут себе это позволить), то пронизанное коррупцией государство этого типа отличается от работы не берущей взяток бюрократии только методом распределения частных благ (они перераспределяются от граждан к должностным лицам). Взяточничество «неопасно» в этих случаях лишь в том смысле, что оно не укрепляет, но и не подрывает лояльность в административной иерархии государства. Конечно, оно не так полезно с точки зрения индивида, доход которого присваивается чиновником.

20. Я крайне благодарен редакции за проработку четкой структуры соответствующих вопросов.

21. *Bardhan P. Corruption and Development: A Review of Issues. P. 1323.*

Но если взяточничество настолько важно для функционирования государственной иерархии, что его ликвидация чревата распадом государства, то его следует воспринимать как средство укрепления государственной структуры. В таких случаях согласованная работа чиновников основана на неофициальном договоре между государственными руководителями и их подчиненными, в котором взяточничество играет решающую роль. В отличие от «неопасного» случая, укрепляющее государство взяточничество обеспечивает, полностью или частично, основу для лояльности и повиновения среди чиновников. Незаконные практики, определяемые нами как коррупция, предполагают выполнение, а не нарушение неформального контракта. В случаях сильной поляризации общества, ограниченности или фрагментированности законной власти или существования препятствий для развития стабильной легальной бюрократии стимулы, порожденные организованным распределением взяток, обеспечивают целостность государства. В таких случаях широко распространенные нарушения закона могут свидетельствовать о наличии надежных неформальных институтов, а не о распаде административной иерархии.

Как взяточничество может служить укреплению государственности? Существуют два возможных механизма, посредством которых взятка становится альтернативой для официальных правовых институтов, обеспечивающих подчинение.

Во-первых, в самом типичном случае, взятка может служить альтернативной формой компенсации, второй зарплатой. В этом случае наблюдается неофициальная, неявная и незаконная договоренность между государственными руководителями и подчиненными им должностными лицами, в соответствии с которой доходы от взяточничества достаются чиновнику в обмен на эффективное осуществление указаний центра и отчисление доли от этих доходов. Такой договор явно компрометирует принцип верховенства закона, но не затрагивает саму административную иерархию и способность государства действовать согласованно с распоряжениями официального руководства. Взятка будет нарушать закон, но усиливать или укреплять официальные государственные структуры. В крайних случаях взяточничество заменяет собой чувство долга или личной лояльности, служа основой для прочной связи чиновников в эффективной иерархической организации.

Во-вторых, взяточничество предоставляет лидерам новые возможности в оказании неофициального давления на своих формальных подчиненных. Использование взяточничества как повсеместного метода неофициальных платежей может усилить контроль центра над своими агентами, увеличивая объем потенциальных санкций в случае неисполнения. Как впервые было отмечено Уотербери<sup>22</sup>, в свободной от взяток государственной структуре чиновник низкого ранга — в случае немедленного отказа от служения своему начальству и реализации распоряжений сверху — рискует лишиться своей должности и средств к существованию. Он сохраняет все активы, приобре-

22. *Waterbury J. Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime // World Politics. 1973. Vol. 25. P. 533–555.*

тенные за время экономической активности, и не заявляет о своих правах на будущие заработки. В той государственной иерархии, где значительная часть компенсации распределялась незаконно, непослушание бюрократа влечет гораздо более суровое наказание. Активы, приобретенные на незаконные средства, могут быть конфискованы, что делает все активы коррумпированных чиновников уязвимыми. Кроме того, доказательства злоупотребления служебным положением могут быть основанием для лишения свободы, которое в дополнение к утрате свободы представляет собой потерю будущего дохода и, в целом, ведет к обнищанию семьи госслужащего. Жизнь и свобода должностного лица в «коррумпированном» государстве зависят от доброй воли его начальства в государственной иерархии. Следовательно, угроза разоблачения нарушителя негласных правил — чрезвычайно мощный стимул, который ставит чиновников нижнего уровня в особо уязвимое положение. Строгость санкций позволяет государственным лидерам систематически использовать шантаж, требующий не столько денег, сколько повиновения<sup>23</sup>.

Оба этих механизма лучше всего считать дополнительными, так как трудно представить государство, в котором основным способом оплаты будет незаконное вознаграждение чиновников во всех ветвях государственной администрации. Основанным на взятках неформальным институтам требуется надежный аппарат контроля для обеспечения эффективности. Государственным лидерам необходимо контролировать своих подчиненных, чтобы (1) убедиться в их соблюдении директив, (2) гарантировать, что они не вымогают больше, чем им разрешено, а также (3) сохранить полную осведомленность об их незаконной деятельности на случай применения наказания. В результате в дополнительном решении нуждается проблема контроля и обеспечения лояльности самих спецслужб, но я оставляю это за рамками текущего анализа.

Тем не менее даже если мы признаем, что основанные на взятках институциональные механизмы в целях эффективности вынуждены полагаться на законные, формальные институты, ясно, что высокий уровень взяточничества необязательно означает, что административная иерархия государства терпит крах. Степень влияния взяточничества на состояние государства зависит не столько от масштабов взяточничества, сколько от способов вознаграждения и санкционирования государственных чиновников; она зависит от природы институтов, использующихся для поддержания административной иерархии. Там, где институты легальны, где административные команды даются в рамках закона, взятки действительно могут указывать на распад административной иерархии. Там, где институты никак не соотносятся со взяточничеством, возникает «неопасная» коррупция. В частности, при ограниченной способности к надзору за чиновниками взяточничество может приобрести «случайный и спорадический характер»<sup>24</sup>, что

23. *Darden K.* Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma // *East European Constitutional Review*. 2000. Vol. 10. № 2/3. P. 67.

24. *Scott J. C.* Corruption, Machine Politics, and Political Change // *American Political Science Review*. 1969. Vol. 63. P. 1142–1158.

не играет значительной роли в поддержании иерархии, но и не подрывает ее. Но есть и третий вариант: взятка становится частью договоренности, достигнутой между руководителями и подчиненными для сохранения административной иерархии. Стабильность управленческой структуры в таком случае достигается сочетанием поощрений и ограничений, вытекающих из контролируемого, отслеживаемого и систематического использования взяточничества.

Чрезвычайно важно, что государство, которое в поиске лояльности опирается исключительно на взятки, остается государством в веберовском смысле, не имея при этом легальной бюрократии: оно обладает монополией, иерархически выстроено, безлично и эффективно в принуждении граждан и экстракции их расходов. Государство сохраняет монополию до тех пор, пока не возникнет параллельная организация, такая как клан, племя или партия, которая неформально заменит своей иерархией государственную и поставит других принципалов и агентов в рамки государственного аппарата. Оно остается иерархическим до тех пор, пока сохраняет способность к установлению четких правил неофициальной субординации, дополняющих официальную административную иерархию. И в отличие от патримониализма или традиционных патрон-клиентских отношений, власть остается безличной; согласие чиновников основано на ясной неформальной структуре денежных стимулов, а не на узах взаимных обязательств. И хотя распространенность таких институтов лишает государство демократических основ, эффективного рынка или учреждений, основанных на верховенстве права, административная иерархия, полагающаяся на взятки, может быть не менее эффективной в ведении войны, поддержании общественного порядка, сохранении территориальной целостности, борьбе с преступностью, организации крупных промышленных проектов, возглавляемых государством, подавлении политической деятельности и контроле движения товаров, людей и информации.

## ИЛЛЮСТРАЦИЯ МЕХАНИЗМА

Вполне вероятно, что институт взятки играет ключевую роль во многих случаях, где хорошо функционирующее государство соотносится с высоким уровнем коррупции. Бардхан отмечает, что «крайне коррумпированная система, институционализированная РИП, позволила Мексике преодолеть десятилетия кровопролития после революции»<sup>25</sup>, и предполагает, сославшись на Рэйса и Симпкинса<sup>26</sup>, что «соглашениями от 1660 и 1688 гг. [в Англии]... была установлена система патронажа, взяточничества и коррупции, заменившая кровопролитие»<sup>27</sup>. Взятки, по-видимому, играют аналогичную роль в деле государ-

25. *Bardhan P. Corruption and Development: A Review of Issues. P. 1329.*

26. *Wraith R., Simpkins E. Corruption in Developing Countries. London: Allen and Unwin, 1963.*

27. *Bardhan P. Corruption and Development: A Review of Issues. P. 1339–1340.*

ственного строительства в Малайзии<sup>28</sup>, Индонезии<sup>29</sup>, Марокко<sup>30</sup> и Кении<sup>31</sup>. Упомянутые работы основаны на описании конкретных случаев; очевидно, что для обоснования утверждения об опоре государства на взяточничество как на систему, укрепляющую некоторые отрасли административной иерархии, мы должны вынести наш эмпирический анализ за рамки оперирования обобщенными данными. Чтобы показать, как гипотетические институциональные механизмы работают на практике, я рассмотрю одну из стран с высокой коррупцией и высокой функциональностью: случай Украины 1990-х.

Украина полностью подпадает под категорию сильных государств с высоким уровнем коррупции. Страна, несомненно, имеет высокий уровень восприятия коррупции (она занимает 112-е место из 133 стран в рейтинге *Transparency International*<sup>32</sup>, находясь рядом с Зимбабве, Македонией, Боливией и Суданом). Однако уголовному преследованию по обвинению в коррупции чиновники подвергаются крайне редко. В 2000 г. в стране с населением в 50 миллионов человек лишь 505 были осуждены за взяточничество и только 14 были признаны виновными в хищении государственных средств<sup>33</sup>.

Однако неспособность бороться с коррупцией не является следствием неспособности государства обеспечивать соблюдение закона. Например, в 2000 г. 25 592 человека были осуждены за преступления, связанные с наркотиками, хотя взяточничество наверняка распространено гораздо шире, чем употребление или торговля наркотиками. Кроме того, будучи регионально поляризованной, бедной страной, пережившей гражданскую войну<sup>34</sup>, Украина показывает свою способность собирать налоги, предоставлять основные услуги и поддерживать общественный порядок. Уровень убийств, налогообложения и государственные расходы в Украине соответствуют

28. *Crouch H. Government and Society in Malaysia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
29. *Alatas S. F. Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia: The Rise of the Post-Colonial State*. New York: St. Martin's, 1997.
30. *Waterbury J. Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime // World Politics*. 1993. Vol. 25. P. 533–555.
31. *Mwangi S. Kimenyi, Njuguna S. Ndung'u. Sporadic Ethnic Violence: Why Has Kenya Not Experienced a Full Blown Civil War? // Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Vol. 1: Africa / (Eds.) P. Collier, N. Sambanis. Washington, DC: World Bank, 2003. P. 123–156.
32. *Lambsdorff J. G. The Transparency International Corruption Perceptions Index*. 7th ed. 2003; <http://www.uni-goettingen.de/~uww> (accessed on March 7, 2005).
33. Из-за высокой коррупции и низкого уровня соблюдения правопорядка даже специалисты по Украине часто относили ее к слабым государствам на протяжении 1990-х гг. См.: *Motyl A. J. Structural Constraints and Starting Points: The Logic of Systemic Change in Ukraine and Russia // Comparative Politics*. 1997. Vol. 29. № 4. P. 433–447. На самом деле постсоветские государства часто воспринимались слабыми из-за распространенности государственных хищений. Стивену Холмсу принадлежит наиболее глубокое и авторитетное исследование по этому вопросу. См.: *Holmes S. Cultural Legacies or State Decay: Probing the Post-Communist Dilemma // Postcommunism: Four Views / (Ed.) M. Mandelbaum*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1996.
34. *Rieber A. J. Civil Wars in the Soviet Union // Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*. — 2003. — Vol. 4. — № 1. — 129–162.

Взяточничество, налогообложение и общественный порядок.  
Украина в сравнении с США и Суданом

	США	Украина	Судан
Индекс восприятия коррупции на 2003 г.*	7,5	2,3	2,3
Уровень налогообложения в % от ВВП	27,6**	21,7	6,4
Уровень убийств на 100 тыс. чел.	5,6***	8,9****	31,0

GDP = ВВП; TI = Transparency International.

**Примечания:**

\* доступно на [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2003](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003) (проверено 12.12.2007);

\*\* заметим, что для подсчета налоговой ставки в США я совместил данные по показателям мирового развития (см. World Bank. World Development Indicators 2004 (Washington, DC: World Bank, 2004), фиксирующим только федеральные налоги, с данными по налогообложению как проценту от ВВП, полученными от Центра бюджетных и политических приоритетов, см. McNichol E., Harris M. Many States Cut Budgets as Fiscal Squeeze Continues (April 22, 2004); доступно на [http://www.nihb.org/docs/rpt\\_cbpp\\_states\\_cut\\_budgets.pdf](http://www.nihb.org/docs/rpt_cbpp_states_cut_budgets.pdf) (проверено 12.12.2007);

\*\*\* Федеральное бюро расследований, объединенный отчет по уголовным преступлениям (релиз 28.10.2002); доступно на [http://www.fbi.gov/ucr/cius\\_01/01crime.pdf](http://www.fbi.gov/ucr/cius_01/01crime.pdf) (проверено 12.12.2007). Отметим, что уровень убийств серьезно упал за 1990-е гг. В 1994 г. уровень убийств на Украине и в США достиг 9 на 100 000 человек;

\*\*\*\*) Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, 1998–2000//United Nations Office of Drugs and Crime; доступно на [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_survey\\_seventh.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_survey_seventh.html) (проверено 21.03.2005).

уровню Соединенных Штатов, хотя индекс восприятия коррупции сопоставим с уровнем Судана (см. табл.)<sup>35</sup>.

Какую роль играет взяточничество в функционировании украинского государства? Чтобы непосредственно продемонстрировать неформальные государственные институты, принятые на Украине, я использовал уникальный источник данных: набор аудиозаписей, которые были сделаны в период между 1999 и 2000 гг. в кабинете президента Украины Леонида Кучмы одним из членов службы президентской безопасности. Записи, по всей видимости, были сделаны без ведома президента или его собеседников и, следовательно, представляют собой замечательный отчет о неофициальной практике управления государством, не искаженный наблюдателем. Было записано более 1000 часов, из которых около 30 оказались доступны для анализа<sup>36</sup>.

Использование этих записей в первую очередь посвящено иллюстративным целям, ибо, какой бы ценностью они ни обладали, на них как на источ-

35. Office on Drugs and Crime Division for Policy Analysis and Public Affairs, Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 1998–2000. — March 31, 2004. P. 468; [http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh\\_survey/7pc.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh_survey/7pc.pdf) (accessed on December 10, 2007).

36. Аудиозаписи доступны на <http://www.wcfia.harvard.edu/melnychenko> (проверено 07.03.2005).

ник материалов наложены некоторые очевидные ограничения. Записи фиксируют лишь то, что происходило в кабинете президента, а не в кабинетах его подчиненных, так что охват отношений принципала — агента односторонний. Кроме того, неизвестны принципы отбора тех записей, которые были опубликованы; вероятно, они были призваны подчеркнуть те действия президента, в которых он выглядел наиболее отвратительно. Кроме дискредитирующих намерений, записи, однако, не содержат прямых доказательств использования взяток как стимулов и санкций для принуждения чиновников к соблюдению нормативно полезных государственных задач, таких как ремонт дорог, строительство школ или своевременная выплата пенсий. Такие данные мы должны искать в другом месте<sup>37</sup>. Моя цель здесь — доказать, что взяточничество действительно является неотъемлемой частью институциональной системы поощрений и санкций, и из украинского примера нас интересуют лишь некоторые дополнительные эмпирические доказательства. Для этой цели записи подходят, поскольку они обеспечивают понимание неформальных практик, которые было бы практически невозможно документально зафиксировать: это и тщательный контроль взяточничества государственных чиновников, и редкие и избирательные уголовные преследования по обвинению в коррупции, и систематическое использование компрометирующих материалов для принуждения государственных служащих к подчинению. Я по очереди опишу каждую из перечисленных практик.

### Отслеживание и контроль коррупции

В соответствии с теоретической моделью взяточничество на Украине неофициально контролировалось и санкционировалось, для чего руководство государства использовало собственные органы слежения и наблюдения. Несколько записей показывают, что чиновникам разрешалось — если не поощрялось — совершать хищения государственного имущества под прикрытием служебного положения. Спецслужбы, в частности служба государственной безопасности и налоговая инспекция, контролировали эту деятельность, но не для того, чтобы наказывать чиновников. Наоборот, в некоторых случаях эти органы прикрывали виновных. Возьмем, к примеру, доклад руководителя налоговой инспекции Николая Азарова президенту Кучме по поводу разговора с Игорем Бакаем, тогда еще главой нефтегазовой монополии — «Нафтогаза Украины». Обратите внимание, что главной заботой Кучмы и Азарова является не само хищение Бакаем средств из государственной компании, а необходимость правильного сокрытия хищения от общественности:

АЗАРОВ: Теперь, значит, по «Нафтогазу». Я пригласил Бакая, как мы с вами договорились, показал ему вот эти схемы — это мои люди делали,

37. Для блестящей критики мнения о слабости украинского государства, см.: *Allina-Pisano J. Sub Rosa Resistance and the Politics of Economic Reform: Land Redistribution in Post-Soviet Ukraine // World Politics. 2004. July. № 56. P. 554–581.*

которым я доверяю. Переговорил с Александром Михайловичем, выяснил, сколько ж там реально поступило, и сказал ему дословно следующее. Значит, Игорек, ты, минимум, миллионов сто положил в карман. Минимум. Я... тебя, разумеется, подставлять не буду. Я тебе даю две недели, ну, месяц (...) Я ему показал все эти схемы—уничтожь, так сказать, все эти бумаги, которые свидетельствуют, прямо или косвенно, о всех твоих делах. Ты делал тупо и глупо. И я показал, что он делал тупо и глупо.

[*Мужчины обмениваются резкими словами о Бакае.*]

КУЧМА: Я ему сказал. Слушай, дорогой, никто твою жопу прикрывать не будет.

АЗАРОВ: Можно ж было по уму делать все это, — нет, он делал так, что любой тупой ревизор увидит липовую схему расчетов, тупой даже<sup>38</sup>.

В дополнение к материалам на Бакая Кучма получил доклады от СГБ и налоговой инспекции, в которых содержалась информация по различным счетам и незаконной деятельности видных государственных и общественных деятелей. Со всех счетов, хранящихся как на Украине, так и за рубежом, тщательно были сделаны копии. Но несмотря на обширный мониторинг и сбор улик уголовное дело было возбуждено лишь в отношении очень небольшого числа людей<sup>39</sup>.

Контроль и покровительство взяточникам выходили далеко за рамки верхних элитных эшелонов или тех, кто имел какие-либо личные отношения с Кучмой. Кучма прикрывал и чиновников из нижней части иерархии. В записанном разговоре между Кучмой и генеральным прокурором Михаилом Потепенко, к примеру, Кучма приказывает Потепенко приостановить прокурорское преследование экс-директора государственного инкубатора в Зборивском районе, укравшего двенадцать тысяч гривен (около \$ 2400<sup>40</sup>).

Несмотря на то что только на основании записей делать выводы достаточно трудно, качество работы спецслужб представляется очень высоким. В одном из записанных разговоров между Кучмой и главой СГБ Леонидом Деркачом Кучма дает Деркачу разрешение на исследование содержания всех сейфов по всей стране<sup>41</sup>. Основой для отличной работы спецслужб — в частности оснащенность всех правительственных зданий проводными прослушивающими устройствами и широкая сеть информаторов — стало наследие коммунизма, общее для многих из наиболее коррумпированных государств.

38. Юлю надо уничтожить // Украинська правда. — 2001. — 14 апреля; <http://www.pravda.com.ua/rus/news/4b1aad1276b9a>.

39. Заметим, к примеру, записанный спор между Кучмой и Деркачом относительно иностранных счетов Суркиса: «Все связи его киевские вывертаем» [We'll turn inside out all his Kiev connections]. Авторский перевод. Записано 03.10.2000; источник более недоступен online; в авторском распоряжении имеется копия.

40. Suddi vzagali podonki [Судьи — подонки]. Авторский перевод // Украинська правда. — 2001. — 1 февраля; <http://www.pravda.com.ua/?1021-18> (проверено 07.03.2005).

41. Об нуого, як об трыаку, ноги витрут... [Об него, как о тряпку, ноги вытрут]. Авторский перевод. Записано 29.03.2001 // Украинська правда. 2001. 13 апреля; <http://www.pravda.com.ua/?10413-48> (проверено 07.03.2005).

## УГРОЗЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ДАВЛЕНИЕ

Поскольку взяточничество закреплено в институтах, судебное преследование проводилось довольно редко и избирательно, ограничиваясь случаями неповиновения или политической нелояльности. Доказательства незаконной деятельности хранились в специальных папках, которые могли быть использованы в любой момент для судебного преследования лиц, обвиненных в коррупции и злоупотреблении служебным положением. Магнитофонные записи, например, показывают Леонида Деркача, начальника Службы государственной безопасности (Служба Безпеки України, или СБУ), сообщającego о завершении дела Юлии Тимошенко, занимавшей пост заместителя премьер-министра<sup>42</sup>:

ДЕРКАЧ (обращаясь к Кучме): У меня есть заготовка под Юлю, если вдруг завтра понадобится, она будет прокручена. У меня ж дело по контрабанде, бандит. Оно не закончено и не закрыто, оно приостановлено... Дело лежит... То есть его завтра можно открывать и ее привлекать<sup>43</sup>.

Эти досье могли быть использованы в любое время, но во многих случаях они были более эффективны, оставаясь лежать без огласки; сам факт их присутствия был важным механизмом контроля. Лица, уверенные, что они могут подвергнуться аресту в любое время, с большим желанием выполняли приказы сверху<sup>44</sup>.

При необходимости эти файлы использовались для устрашения чиновников. Например, Кучма, узнав, что заместитель премьер-министра Тимошенко тайно финансировала оппозиционного политика, газета которого публиковала негативные статьи о нем, в телефонном разговоре с главой СБУ Деркачом приказал ему использовать файлы, чтобы запугать ее:

КУЧМА: Так вот, ты приглашаешь Юлю... Ты приглашаешь Юлю и спрашиваешь: «Милая, что же ты [...] делаешь? Ты что, хочешь, чтобы мы [...] тебя [...] полностью [...] или что? [в смысле „уничтожили тебя полностью“]. И скажи: «Зачем ты финансируешь Омельченко, почему ты

42. Тимошенко была отстранена от должности и арестована по обвинению в коррупции весной 1999 г.

43. Fragmenti rozmov Leonida Kuchmi iz zapisiv, zroblenikh ofitserom Mikoloiu Melnichenkom [Фрагменты разговоров Леонида Кучмы, записанные офицером Николаем Мельниченко]. Авторский перевод // Радио Свобода. 2001. Эпизод 20; <http://www.radiosvoboda.org/programs/kuchma/2001/04/20010420061624.asp> (проверено 07.03.2005).

44. Это был важный элемент политического контроля в советское время. Существуют доказательства подобных практик КГБ, собирающего компрометирующий материал, но не разглашающего его, а использующего в качестве основы принуждения к подчинению. Марк Крамер, руководитель центра исследований холодной войны в Гарвардском университете (Mark Kramer, the Director of the Cold War Studies Project), сообщает, что литовские архивы КГБ были полны отчетами о нелегальной деятельности, по которым власти не принимали никаких решений (по материалу дискуссии с автором; Кембридж, Массачусетс, 2004).

делаешь то-то и то-то». Ты не знаешь, как работать надо, что ли? Как это все делается во всем мире? Так, чтобы они [...] тебя боялись<sup>45</sup>.

Те немногие случаи, когда лица были действительно арестованы по обвинению в коррупции, представляются политическими действиями, направленными на борьбу с оппозицией и профилактические зачистки по устранению ее возможных ячеек. Например, когда Павел Лазаренко, бывший премьер-министр, отвечавший за газораспределительную систему, объявил о своем намерении баллотироваться на выборах 1999 г., он был осужден по обвинению в коррупции и хищении миллионов долларов из государственных средств. Доступные записи подсказывают, что это был не единичный случай, и было бы ошибочно интерпретировать коррупционное преследование как попытку восстановления законности.

Часть деятельности спецслужб также была посвящена поддержке неписаного кодекса неформальных институтов. Из записей понятно, что значительная часть доходов от коррупционных практик направлялась в фиктивные компании, контролируемые государственными лидерами<sup>46</sup>. Некоторые из разговоров между Кучмой и главами налоговой инспекции и СБУ направлены на выявление и наказание должностных лиц, которые слишком много берут себе, а не работают «на государство» (это прямая цитата)<sup>47</sup>. В одной из бесед Азаров сообщает, что Диденко, сотрудник государственной нефтегазовой компании, украл \$184 миллионов путем перевода этих средств на счета несуществующих фирм, контролируемых им и Игорем Бакаем. Опять же важно отметить, что Азаров и Кучма были озабочены не столько фактом хищения, сколько тем, что оно не прошло через государственную иерархию в соответствии с неформальными правилами игры. В этом случае отношения принципала—агента—неформальный договор—разрывались и выстраивались уже насильно:

АЗАРОВ: Я-то деликатно с (Диденко?) поработал... но к 22-му марта то же самое продолжается, я сначала подумал, хотя (наши фирмы?), все их я знаю... Я абсолютно... Я в первый раз слышу.

КУЧМА: И... он на себя работал<sup>48</sup>.

После обнаружения предательства Кучма сообщил Азарову, что намерен снять Диденко и Бакая с занимаемых должностей<sup>49</sup>.

45. Fragmenti rozmov Leonida Kuchmi iz zapisiv, зробlenikh ofitserom Mikoloiu Melnichenkom [Фрагменты разговоров Леонида Кучмы, записанные офицером Николаем Мельниченко].

46. Эти ресурсы были использованы, кроме всего прочего, для финансирования выборов Кучмы в 1990-х гг.

47. Кучма использовал эти выражения в разговорах о Тимошенко. В нескольких записях Азаров и Деркач отчитывались ему о тех, кто забирал больше положенного или брал взятки без разрешения. См.: дискуссию Фельдмана и Шубы в «Юлю надо уничтожить», 24.03.2000, разговор между Кучмой и Азаровым.

48. Yulyu nado unichtozhit [Юлю надо уничтожить].

49. Ob nyogo, yak ob tryaku, nogi vitrut... [Об него, как о тряпку, ноги вытрут].

Незаконная деятельность, которая не была частью неформальных государственных институтов, также становилась объектом применения силы. Преступные группировки, такие как воры в законе советского преступного мира<sup>50</sup>, представляли угрозу и нарушали неформальную командную структуру государственного аппарата, что стимулировало украинское руководство к расправе над ними. Например, доклад, сделанный министром внутренних дел Кравченко, раскрывает подробности попыток уничтожить преступную группировку, которая стала мощной силой в Виннице, одной из западных областей Украины, и проникла в государственный аппарат<sup>51</sup>:

КРАВЧЕНКО: Значит, что нам надо по Виннице сделать... Фактически экономику области схватил некий Продиус – вор в законе. Магазины в центре Винницы его, рынки его, вода элитная его, несколько предприятий... Ну я сегодня послал с Харламовым шесть мужиков, группу... взял из республики самих опытных и приказал уничтожить экономику этого Продиуса... Зарегистрировали мы бо человек разных бригадиров там...

КУЧМА: Шестьдесят?

КРАВЧЕНКО: Шестьдесят человек. Значит, сняли с работы на местах руководителей областного звена, трех заместителей начальников... начальников служб и двух начальников райотдела.

Невозможно понять, насколько успешной была эта борьба за ликвидацию криминального влияния, но значительно то, что нарушения закона, которые совершались для себя или принципалов за пределами государства, были разграничены. По этому разграничению можно выделить четыре типа чиновников: «преступники», которые угрожали государственной власти в силу подчиненности кому-то вне государственного аппарата (например, воры в законе); «эгоисты», нарушившие закон для увеличения личного богатства и не направившие доход вверх по служебной лестнице; «неблагонадежные» чиновники, которые стремятся сместить властную группу или поддерживают тех, кто бросает вызов текущему руководству страны; и «покладистые» чиновники, которые нарушают определенные законы, но присоединяются к неофициальной институциональной иерархии. Первые три категории должностных лиц нарушают неформальные отношения принципала – агента и подлежат наказанию. «Покладистые» чиновники не наказываются, но тем не менее контролируются своими руководителями.

## РЕПРЕССИВНЫЕ И НАСИЛЬСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ

Насколько эффективны были эти неформальные институты для укрепления управленческой иерархии Украины? Способность украинского государства

50. Историю и описание воров в законе см.: у Varese F. The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy. New York: Oxford University Press, 2001.

51. Kravchenko: Smirnov znay, zhto yomu tut govorili... [Кравченко: Смирнов знал, что ему тут говорили]. Авторский перевод // Украинська правда. 2001. 24 апреля; <http://www.pravda.com.ua/rus/news/4biaad12debfe>.

собирает налоги, обеспечивать общественный порядок и бороться с преступностью обсуждалась ранее, а имеющиеся записи не проливают свет на эти аспекты государственности. Но в соответствии с тем, что государство также обладает эффективным репрессивным аппаратом, записи подтверждают эффективное использование этого аппарата в качестве средства управления политической оппозиции и манипуляции выборами. Хотя эти меры обычно не рассматриваются в качестве показателей государственного потенциала, они также должны быть рассмотрены. Необходима отлично работающая организация для оказания достаточного давления на 50 миллионов человек с целью обеспечения победы на выборах крайне непопулярного президента, особенно если желательно сохранить видимость демократии. В Украине этой организацией стало само государство, а не политическая партия, клан или другая специализированная единица. Потому политические репрессии были важнейшей задачей государственного администрирования.

Поэтому государственные чиновники были обязаны содействовать избирательным подтасовкам, чтобы обеспечить победу главы государства, и Кучма использовал государственный аппарат, в частности налоговую инспекцию, МВД и СБУ, для манипулирования президентскими выборами 1999 г. Низшим должностным лицам угрожали лишением должности и тюремным заключением, если они не выполнят направленные сверху директивы по обеспечению голосов для переизбрания Кучмы.

Чиновникам было ясно приказано использовать служебное положение для получения голосов любыми доступными средствами<sup>52</sup>. Данные инструкции были переданы по административной иерархии, а шантаж чиновников их же коррупционными делами сыграл, судя по всему, решающую роль в обеспечении их соблюдения. Обратите внимание на следующий разговор между Кучмой и Азаровым, главой государственной налоговой инспекции:

КУЧМА: Здравствуй. Садись, чайку попьем... Значит, есть у меня к тебе несколько (заданий?). Ты должен собрать всех своих... налоговиков, районных — не знаю, ну, хоть бы областных. И предупредить: кто в районе проиграет выборы, после выборов работать не будет.

АЗАРОВ: ...

КУЧМА: Ни одного не оставим. Ну, ты ж понимаешь, вплоть до сельского района. Ты с каждым главой должен сесть... и сказать: или ты... в тюрьме будешь сидеть (а у меня на тебя больше всего), или ты должен дать голоса. Так же или нет?

АЗАРОВ: Я понимаю... Все будет...

КУЧМА: Сейчас скажу Кравченко. А ты потом скажешь, это самое, чтобы они вместе... вместе с каждым председателем колхоза...

АЗАРОВ: Хорошо... От начальника райотдела, да?

КУЧМА (по телефону — министр внутренних дел Кравченко): У меня

52. New Tape Translation of Kuchma Allegedly Ordering Falsification of Presidential Election Returns // KPNews. 2001. February 14; <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/7458>.

Азаров. Значит, есть такой механизм работы. У них почти на каждого председателя колхоза есть дело. Их надо в каждом районе собрать, чтоб начальник милиции и начальник налоговой службы... И сказать: хлопцы, если не дадите... столько, как сказать, сколько нужно, то завтра все будете там, где вам надо...<sup>53</sup>

Систематическое использование шантажа как средства обеспечения лояльности также четко проявляется в указаниях Кучмы Леониду Деркачу, руководителю СБУ, организации-преемника КГБ:

КУЧМА: Милиция серьезно должна поработать, значит, налоговая... Надо, чтоб с каждым председателем колхоза, в каждом селе приехал налоговый и сказал: дорогой товарищ, ты ж прекрасно представляешь, сколько у нас материалов для того, чтобы ты завтра оказался в местах не столь отдаленных... А там же на каждого председателя колхоза можно найти более чем достаточно... Да или нет? Наверное, да. Поэтому милиция, значит. Служба... все они должны, значит, распределиться и серьезно поговорить с каждым председателем колхоза.  
КУЧМА: Мы не должны расслабляться. Второе, мы должны выиграть с большим преимуществом. Это тоже важно. Понимаешь. Когда говорят — два-три процента — это не выигрыш.

Из этих разговоров ясно видно, как неформальные институты государства использовались для принуждения государственных служащих к подавлению оппозиции и инакомыслия. И в дополнение к использованию налоговой инспекции, службы безопасности и МВД для шантажа или давления на местные элиты с целью принуждения к фальсификации результатов выборов, как показывают записи, такие же методы запугивания чиновников — от преследований со стороны налоговых органов до заказных убийств оппозиционных журналистов — использовались для эффективного устранения оппозиции СМИ и контроля над прессой<sup>54</sup>.

Доклады по выборам, подготовленные Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), демонстрируют, что неформальные командные цепи действовали эффективно. Должностные лица государственной администрации постоянно вмешивались в предвыборную гонку. Областные и районные главы по всей стране были замечены в организации кампании, посвященной Кучме: печать брошюр и распространение их с помощью почтовых работников или милиции, угрозы и запугивание кандидатов от оппозиции, требования поддержки предпринимателей, принуж-

53. Ibid.

54. Записи показывают, что Кучма тщательно просматривал даже местную оппозиционную прессу в каждом регионе страны. В нескольких случаях оппозиционные каналы заглушались специальным устройством. Телевизионные станции, которые Кучма требовал закрыть, на самом деле временно были закрыты в ходе кампании. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights. Ukraine Presidential Elections 31 October and 14 November 1999, Final Report (Warsaw, Poland, 2000).

дения сотрудинок медицинских и образовательных учреждений голосовать за Кучму<sup>55</sup>. ОБСЕ получила копию телекса от МВД к руководителям городов и районным властям с подробными инструкциями по тому, как администрация должна проводить кампанию в пользу Кучмы<sup>56</sup>. Учителям и медицинскому персоналу (как работникам бюджетной сферы) было поручено проводить кампанию от имени Кучмы, причем отказывающимся угрожали увольнением<sup>57</sup>. Несомненно, угроза потери работы и уголовного преследования стала очевидным фактом на всех уровнях политической иерархии — от элиты вроде региональных губернаторов до среднестатистического бюджетного служащего. В Харьковской, Одесской и Черниговской областях проверка наблюдателей от ОБСЕ показала, что главы деревень и колхозов запуганы главами районов: им обещали снятие с должности, если они не добиваются поддержки для Кучмы в первом туре выборов. По факту, политическая бойня была замечена в тех частях страны, в которых чиновники не смогли добиться серьезной поддержки Кучмы. Сразу же после первого тура «добровольно» подали прошение об отставке губернаторы трех областей, в которых основной соперник президента, Александр Мороз, получил больше голосов, чем Кучма. Есть сведения, что губернаторы по всей Украине подписали недатированные заявления об отставке еще до выборов и что даты на этих заявлениях проставлялись в случае низких показателей по их области в первом туре<sup>58</sup>. Еще одиннадцать губернаторов были уволены в период между первым и вторым туром за их неспособность обеспечить сбор необходимых голосов.

Голосование также использовалось для контроля над лояльностью самого аппарата управления. Чиновники голосовали по их месту работы, и после выборов Кучма получил отчеты от СБУ по каждому региону страны, в которых подробно показывалось, как каждое подразделение государственного аппарата проголосовало на президентских выборах. Эти данные были очень тщательно отслежены самим Кучмой. В ходе встречи с главой СБУ Деркачом Кучма спросил его, почему члены одного отдела СБУ по Одесской области единогласно проголосовали за другого кандидата в президенты. В завершение разговора Кучма говорит Деркачу, казалось бы в шутку, что он «должен пристрелить их всех»<sup>59</sup>.

Таким образом, исходя из того, что мы можем себе представить из имеющихся записей, очевидно, что по крайней мере часть коррупционных практик на Украине при Кучме систематически контролировалась и проталась, играя важную роль в обеспечении лояльности должностных лиц в рамках административной иерархии. Правительство Украины, организованное на этой основе, эффективно поддерживало общественный порядок, собирало значительную часть ВВП страны в виде налогов, обеспечивало оказание

55. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Ukraine Presidential Elections 31 October and 14 November 1999, Final Report.

56. Ibid. P. 18.

57. Ibid. P. 17.

58. Ibid. P. 18.

59. Zver'yo Prosto! [Зверье просто!]. Авторский перевод // Украинська правда. 2001. 7 июня; <http://www.pravda.com.ua/?1067-1-8> (проверено 07.03. 2005).

базовых социальных услуг и преследовало политическую оппозицию вплоть до выборов 2004 г., пока население не было взволновано неопределенностью по поводу преемника Кучмы.

Необходимо провести дальнейшее исследование первопричин этих институтов, не ограничиваясь предварительными функционалистскими выкладками; однако мы уже можем выделить примеры аналогичных неформальных договоренностей в других странах, где взяточничество и прочность государственной иерархии усиливают друг друга. Как и следовало ожидать, учитывая их схожесть с Украиной, взяточничество играет аналогично институционализированную роль в ряде постсоветских государств, где коррупция распространена повсеместно, а спецслужбы, унаследованные от советского КГБ, обеспечивают эффективный контроль.

Мы полагаем, что произошло складывание общей модели государства, использующего шантаж и политические репрессии. Бывший премьер-министр Беларуси Михаил Чигирь был арестован по обвинению в растрате средств в 1999 г., сразу после своего выдвижения на президентских выборах<sup>60</sup>. Бывший премьер-министр Казахстана Акежан Кажегельдин был подвергнут аресту и заочно осужден по обвинению в уклонении от уплаты налогов после выдвижения своей кандидатуры на президентских выборах 1999 г. За последнее время бывший министр энергетики Мухтар Аблязов и бывший губернатор Галымжан Жакиянов, соучредители оппозиционного казахстанского движения «Демократический выбор», были арестованы и осуждены по обвинению в коррупции и злоупотреблении служебным положением вскоре после основания движения<sup>61</sup>. Подобным образом Феликс Кулов, главный соперник киргизского президента Акаева, был ликвидирован как кандидат на выборах 1998 г.: его арестовали за злоупотребление служебным положением за период, когда он занимал пост министра национальной безопасности, а также за хищения и злоупотребление служебным положением на посту мэра Бишкека и губернатора Чуйской области<sup>62</sup>. Председатель парламента Азербайджана, Расул Гулиев, был вынужден уйти в отставку в 1996 г. и искать убежища в Соединенных Штатах, чтобы избежать ареста по обвинению в коррупции после того, как он открыто бросил вызов президенту Гейдару Алиеву. Зураб Жвания, бывший председатель грузинского парламента и руководитель предвыборной кампании бывшего пре-

60. Хищением считались невыплаченные кредиты, выделенные, когда Чигирь был председателем совета государственного банка в 1994 г., еще до назначения премьер-министром. Чигирь утверждал, что вся кампания по «погашению кредитов» была инициирована Лукашенко с единственной целью — устранить его как политического оппонента (Белорусская газета. 1999. 15 марта). Обратите внимание, что президентские выборы в данном случае являются неофициальными и организованными оппозицией.

61. Жакиянов утверждал, что он разгневал Назарбаева, бывшего покровителя, своей оппозиционной политикой (источник более не доступен онлайн; печатная стенограмма в распоряжении автора).

62. «Международная амнистия» классифицирует Кулова как «политического заключенного» и заявляет, что обвинения были явно политически мотивированным. См.: The Amnesty International Report 2002 // Amnesty International Publications. 2002; <http://web.amnesty.org/web/ar2002.nsf> (accessed in April 2003).

зидента Грузии Эдуарда Шеварднадзе в 1999 г., отмечал, что все «антикоррупционные» кампании в Грузии были политическими чистками и Шеварднадзе держал свое окружение под контролем за счет шантажа компрометирующими материалами<sup>63</sup>. Шантаж как метод контроля в России использовался и против ключевых социальных акторов. Предприниматели Борис Березовский, Владимир Гусинский и Михаил Ходорковский оказались под обвинением в коррупции и растратах, когда они открыто заявили о своей оппозиции Кремлю.

Использование государства как инструмента политических репрессий является особенно важным фактором, поскольку отражает одновременно и эффективность государства, и устойчивость режима. Одной из отличительных особенностей украинского и других постсоветских государств является одновременное исполнение чиновниками как политических, так и административных функций в рамках административной иерархии. Учителя должны проводить предвыборные кампании параллельно с обучением детей. Чиновники на местах одной рукой подавляют оппозицию, а другой ремонтируют дороги. Чрезвычайно важно, что организует и выполняет обе функции *одна и та же* административная иерархия. Кроме того, эффективность административной иерархии и средств политического контроля обеспечивают одни и те же институты. Увеличивающийся выигрыш и рост возможностей применения налагаемых на подчиненных санкций также обеспечивают руководителей средствами для эффективного управления и сохранения власти. Несмотря на то что в правовом государстве с демократическим режимом лояльность чиновников рассматривается как нечто, подрывающее государственные основы, в украинском случае институциональные механизмы эффективного государственного управления и политического контроля неразделимы<sup>64</sup>.

Уникальность постсоветского государства заключается в одновременном совмещении политических и административных функций, и похоже, что эта черта является общей для всех недемократических государств. Их скрытые механизмы поощрения, наказания и контроля элиты скрывают государственные репрессии за формальными правилами избрания руководства<sup>65</sup>. Широкое распространение государств, построенных на коррупционных неформальных институтах, может объясняться их эффективностью и как административного инструмента, и в качестве инструмента политических репрессий. Взятничество и шантаж могут заменить подлинную лояльность, находясь в основе функционирования административной иерархии, но они неспособны служить основанием для стабильности режима. Ахиллесова пята таких

63. Интервью с автором, 19.02.2002. Нью-Хэвен, Коннектикут.

64. В то же время эта форма правления не является «личностной». В отличие от патриархализма или другой формы правления, где личные связи верности или узы обязательств между конкретными лицами заменяют безличный иерархический аппарат государственной службы, полномочия, привилегии и ограничения чиновников в зависимости от их официальной позиции существуют независимо от их индивидуальности. Потеря официальной позиции приводит к потере неофициальных вознаграждений.

65. Levitsky St., Way L. A. The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. — 2002. — April. — Vol. 13. — № 2. — P. 51–65.

коррупционных государств заключается в совершенном отсутствии народной поддержки или легитимности. Как видно из свержения правительств в Грузии, на Украине и в Киргизии народными волнениями в 2003, 2004 и 2005 гг. соответственно, этот недостаток может быть использован массовыми движениями, особенно при всесторонней международной поддержке. Но если массовую мобилизацию еще можно сдержать, то поощрения и санкции системы неформальной компенсации только укрепляют административную иерархическую структуру государства, одновременно расширяя полномочия исполнительной власти и внося свой вклад в укрепление недемократических норм.

Несмотря на широкую распространенность на посткоммунистическом пространстве, примеры использования систематического взяточничества и шантажа с целью получения лояльности от подчиненных применялись для построения государственной сплоченности и в других местах.

Мы находим аналогичные примеры использования взяточничества и шантажа для усиления контроля центральной власти в Пакистане 1970-х. Как было документально подтверждено военным правительством, свергнувшим премьер-министра Зульф리카ра Али Бхутто, им был создан «отдел по досье», собиравший информацию о членах правящей партии, оппозиции и ключевых социальных фигурах. Должностным лицам этого отдела было поручено, в дополнение к другим базовым задачам разведки, фиксировать «участие каждого в убийствах и уголовных делах, связанных с нравственной распущенностью», и составлять «красочное описание» — подробный отчет о компрометирующих материалах и преступных правонарушениях<sup>66</sup>. В докладе правительства, раскрывающем факты взяточничества режима Бхутто, отмечалось, что более чем на 8000 страниц, собранных в отделе, «было уделено особое внимание... размеру прибыли, полученной [участниками] обманным путем или с согласия правительства. Многие из описаний вскрывали преступные деяния объектов слежки (или деяния, совершенные при их попустительстве), *однако против участников не было принято никаких законных действий*<sup>67</sup>.

Опять же высокий уровень взяточничества явно не является результатом неспособности пакистанского руководства к наблюдению за подчиненными, а, напротив, является частью неформальной системы, усиливающей эффективность властного контроля.

Сочетание взяточничества и шантажа для обеспечения соблюдения указаний центра наиболее широко использовалось в Перу в 1990-х гг.: распространенное взяточничество поощрялось, практиковалось, строго контролировалось и документально фиксировалось государственными органами. В период правления президента Альберто Фухимори национальная разведывательная служба была расширена более чем в семь раз<sup>68</sup>. Усиленные спецслужбы собрали архив более чем из 2500 видеокассет, подтверждаю-

66. Government of Pakistan. White Paper on the Performance of the Bhutto Regime, Vol. III: Misuse of the Instruments of State Power (Islamabad, Pakistan, 1979).

67. Ibid. P. 129. Курсив добавлен.

68. От 300 до 2300 сотрудников; см. об этом: Hinton I. The Government Is Missing // The New Yorker. — 2001. — March 5.

щих получение «серой зарплаты», выплачиваемой руководству парламента, армии, судебной власти и других государственных учреждений. Взятка служила неформальным аргументом в пользу лояльности и поддержки власти, а доказательства ее получения использовались спецслужбами для шантажа и политического контроля более, чем для судебного преследования<sup>69</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Такие коррупционные практики, как взяточничество и хищение, обычно воспринимаемые учеными как свидетельства распада административной иерархии государства, могут усиливать эту иерархию при определенных условиях. Традиционная аргументация справедливо строится на том, что широко распространенное взяточничество является противоречащим и вредным государству, основанному на верховенстве права. Однако эта точка зрения несколько ограничена. Если рассматривать государство в широкой исторической перспективе как форму организованного господства, которое не обязательно основано на законе, то становится ясно, что взяточничество и другие виды коррупции могут служить основой для прочных государств иного типа. Там, где взяточничество систематически отслеживается, контролируется и поощряется руководителями государства как средство неформальной платы за лояльность, оно может стать необходимым условием целостности некоторых государств, предоставляя дополнительный стимул для выполнения указаний руководителей и гарантируя мощные меры уголовного преследования в случае неповиновения. В результате государственные организации с надежной беспристрастной иерархией становятся весьма эффективными при сборе налогов или выполнении других централизованных задач, при этом предоставляя своим лидерам значительно большую свободу, чем в веберовской бюрократии.

Несмотря на то что такие государственные институты могут подорвать развитие либеральной политики и рынка, «неформальные» государства обладают высокими способностями к принуждению, сбору налогов и другим функциям, по которым они значительно отличаются от слабых, раздробленных государств или преступных синдикатов, за которые они часто ошибочно принимаются.

Представленный альтернативный подход к связи между коррупцией и государством объясняет широкое распространение взяточничества и объективную стабильность государств, которые до сих пор классифицируются как слабые. Если бы распространенность коррупционных практик свидетельствовала исключительно о крахе политической власти, то политические лидеры имели бы четкие стимулы для борьбы с ними, но если взяточничество играет важную роль в неформальных институтах государственного управления и политического господства, то руководство страны имеет все стимулы для его поддержания.

69. *Hinton I. The Government Is Missing.*