

*Муштак Хусаин Хан*

## КОРРУПЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

**В** текущих дискуссиях о реформах в развивающихся странах на передний план вышел вопрос о коррупции и управлении государством. Многие из проблем, с которыми связан этот вопрос, носят серьезный и давний характер. Однако, принятый в мейнстримной экономике анализ этих явлений, по сути, представляет собой обоснование программы рыночно-ориентированных реформ, цель которых состоит в том, чтобы ограничить роль государства предоставлением небольшого набора базовых услуг, которые не могут быть предоставлены частным сектором. Мейнстримный анализ не только ошибочен в том отношении, что он не позволяет выявить многие важные факторы коррупции и явных сбоев управления в развивающихся странах. Ставя неверный диагноз и выдавая неверные решения, мейнстримные подходы ведут лишь к растрате времени и ресурсов при выполнении программ, которые неспособны снизить уровень коррупции и улучшить управление государством. Хуже того: способствуя реформам, которые уменьшают возможности государства по ускорению развития, они парадоксальным образом *снижают* вероятность серьезных и долговременных успехов в борьбе с коррупцией и других желательных признаков такого «хорошего управления», как демократия.

В первой части статьи приводится обзор различных определений коррупции и управления, встречающихся в литературе. Во втором разделе сравниваются различные примеры коррупции и управления, подпитывающие текущий интерес к этим вопросам как к факторам, от которых зависит будущее развивающихся стран. Третий раздел знакомит читателя с мейнстримным анализом и свойственными ему недостатками. Будет указано, что неоклассический анализ взаимоотношений коррупции и управления, а также их политических последствий, основывается на модели развития под воздействием рыночных сил, непригодной для анализа ряда ключевых проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в своих попытках построить более производительную экономику. Четвертый раздел посвящен альтернативному подходу к вопросу о коррупции и управлении, основанному на различных сегментах неортодоксальной литературы о роли государства в тех социальных преобразованиях, через которые проходят развивающиеся страны. Выделяются четыре различных типа коррупции, имеющие самые разные

причины и последствия, в том числе различные политические последствия. Неоклассический анализ коррупции в лучшем случае способствует пониманию и реакции лишь на один из этих типов коррупции, причем не самый важный из числа тех, от которых страдают развивающиеся страны. Другие типы коррупции связаны с процессами, более существенными для объяснения успехов или неудач развивающихся стран, но в данном случае неоклассические политические рецепты в реальности лишь мешают выработке более эффективной политики развития, необходимой для существенного снижения коррупции. Эти выводы относятся и к неоклассическому анализу хорошего управления, который также основан на идее о том, что управленческие функции государства необходимо ограничивать с целью создания основополагающих условий для функционирования рыночной экономики. При этом игнорируются те политические и экономические преобразования, через которые проходят развивающиеся страны, и возможности государства, необходимые для успеха этих преобразований. Подобно неоклассическим предписаниям в области антикоррупционной политики, политические предписания в области хорошего управления также вредны, потому что они могут ослабить те возможности государства, которые необходимы для социальных преобразований, происходящих в развивающихся странах. В пятом, последнем разделе приводится резюме тех политических рекомендаций для развивающихся стран, которые позволяет вынести такой анализ.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ**

Большинство экономистов и социологов придерживаются узкого определения коррупции, и мы тоже будем следовать ему при обзоре существующей литературы и тех выводов, к которым она приводит. Согласно этому определению, под коррупцией понимается ситуация, когда должностные лица государства (включая и чиновников, и политиков) нарушают формальные правила поведения, преследуя свою личную выгоду, идет ли речь о доходах в виде взяток или о политических приобретениях (Nye 1967; World Bank 1997). Таким образом, коррупция определяется как сделка между частным лицом (или группой лиц) и должностным лицом (или лицами), при которой должностное лицо нарушает формальные правила поведения и предоставляет частному лицу или группе лиц нечто, чего бы в противном случае они не могли получить. Выгода, приобретаемая должностным лицом, формально незаконна, поскольку она нарушает формальные правила поведения (являясь наградой за акт коррупции). Но та выгода, которую взамен получает частное лицо, может быть либо законным приобретением, которое иначе было бы ему недоступно, либо незаконным благом, обеспечивающим больше преимуществ по сравнению с другими частными лицами. Разница между двумя этими случаями весьма существенна и будет рассмотрена ниже.

В этом определении на себя обращает внимание ряд моментов. Во-первых, коррупция определяется таким образом, что ее анализ не включает в себя моральные суждения по поводу этого акта. И в этом заключается преимуще-

ство, поскольку если под коррупцией понимать «неправильные» поступки, то это приведет к тому, что разные люди будут называть коррупцией разные поступки в соответствии со своими моральными стандартами. Например, если должностное лицо дает работу племяннику в обмен на сохранение политического влияния в своем клане, то тот, кто считает, что нравственный долг человека — помогать своим родственникам, не назовет этого чиновника коррумпированным. Но согласно нашему определению этот поступок будет являться коррупцией, если формальные правила поведения для должностных лиц в этой стране запрещают так делать. Остается возможность того, что юридические или формальные правила поведения должностных лиц в разных странах отличаются друг от друга, но в целом практически в каждой стране правила поведения должностных лиц не допускают взятки, nepотизма при раздаче должностей или использования государственных средств для получения личных экономических и политических выгод. Таким образом, данное определение позволяет выявлять случаи коррупции, не затрагивая вопрос морали. Тем не менее, остается проблема, связанная с тем, что в повседневных разговорах о коррупции люди выносят моральные суждения, и необходимо не забывать о различии между коррупцией в повседневном смысле и тем ее определением, которое обычно используется при экономическом и социальном анализе.

Во-вторых, коррупция сознательно определяется как *процесс*, а не как *результат*. Если бы под определение коррупции попадали только такие деяния, которые имеют вредные *результаты* для общества, то мы не смогли бы учесть те случаи коррупции как процесса, когда общие результаты оказываются нейтральными или даже положительными. Тем самым используемое нами определение оказывается полезным для анализа различий между последствиями коррупции в разных странах. Но, опять же, в обыденном понимании под коррупцией нередко подразумеваются такие поступки должностных лиц, которые направлены против «общественных интересов», вне зависимости от того, нарушались ли формальные правила поведения, в то время как противоправные поступки, при которых «общество» не несет ущерба (и даже выигрывает), зачастую не считаются актами коррупции. И в этом случае также следует иметь в виду различие между коррупцией в повседневном понимании и ее определением в экономическом и социальном анализе.

Наконец, при данном определении коррупции в центре анализа оказываются должностные лица государства. Согласно этому определению, коррупция имеет место только при участии должностных лиц; в этом смысле коррупция представляет собой просто объектив, через который можно рассматривать работу государства. Это тоже несколько расходится с общепринятой точкой зрения, согласно которой под коррупцией понимается предвзятое поведение любого лица, включая взаимодействие исключительно между частными лицами либо их посредниками. Согласно социологическому определению, если частное лицо что-то украдет у другого частного лица, то это будет *кража*, а не *коррупция*. Однако, даже кража может быть связа-

на с коррупцией, поскольку защитником прав собственности в конечном счете является государство, и кража может произойти с попустительства или даже при участии должностных лиц. Отметим, что, используя это определение, мы не признаем коррупцию более важным явлением, чем кража; мы всего лишь ставим в центр коррупционного анализа вопрос функционирования государства.

Тем не менее, остается еще несколько важных серых зон, которые необходимо иметь в виду. Если владелец мелкого магазина дает работу родственнику без выполнения соответствующих юридических процедур или взимает плату за предоставление работы, его поступки скорее всего будут считаться nepотизмом или вымогательством, а не коррупцией в обыденном смысле, и в данном случае обыденное понимание совпадает с экономическим определением. Но если то же самое делает руководитель крупной фирмы, то все назовут это коррупцией, и в литературе о коррупции его поступки будут описываться как акты коррупции. Так происходит из-за того, что многие авторы считают руководителей частных компаний, занимающих важные экономические позиции, полудождностными лицами. Более последовательный автор указал бы, что их поступки регулируются государством, и поэтому хищения, вымогательства или мошенничество со стороны лиц, занимающих важные позиции в частном секторе, нередко связаны либо с недееспособностью государства, либо с прямой коррумпированностью или попустительством официальных должностных лиц. Важно помнить о том, что определение коррупции не связано с какими-либо выводами об относительном значении государственного и частного секторов при объяснении экономических и социальных проблем — для нас это просто аппарат, позволяющий подвергнуть анализу работу государственной машины. В этом смысле мы можем задействовать неортодоксальный анализ, придерживаясь такого определения коррупции, которое ставит в центр анализа государство.

Определение управления также тесно связано с государством. Под управлением понимается то, что государство делает, но выделение тех сфер управления, на которых следует заострить внимание, проблематично, поскольку при этом требуются особые предположения о том, каких поступков мы ждем от государства. Общепринятый анализ «хорошего управления» недвусмысленно основывается на неоклассическом анализе роли государства в экономическом развитии. Предположение неоклассического анализа в его неолиберальной форме о том, что от государства требуется исключительно охранять стабильные права собственности, стремиться к снижению коррупции и воздерживаться от экспроприаций, сохраняя приверженность демократии и защите интересов большинства. Все это, в свою очередь, основано на предположении о том, что одних лишь рыночных сил достаточно для того, чтобы обеспечить ускоренное развитие, и что пока государство охраняет стабильные права собственности и обеспечивает окружение с низкими издержками транзакций и с низким риском экспроприаций, рынок будет работать эффективно. Далее эта модель экономики и роли государства ведет к выводу о том, что снижение коррупции, повышение стабильности прав

собственности, снижение риска экспроприаций и углубление условий являются *необходимыми предпосылками* для ускоренного экономического развития (Khan 2002a, 2002b).

### СРАВНИТЕЛЬНЫЕ СВИДЕТЕЛЬСТВА

Каждый из показателей, используемых в мейнстримном неоклассическом анализе «хорошего управления» — коррупция, стабильность прав собственности, риск экспроприаций и глубина демократии — регулярно подвергаются «измерению» в обзорах по большому числу стран, авторы которых обобщают субъективные суждения об этих переменных со стороны инвесторов, простых граждан и других целевых групп. Такие вычисления, основанные на опросах, обладают хорошо известными недостатками. Во-первых, эти показатели субъективны, поэтому на них могут серьезно повлиять местные экономические условия. Например, инвесторы или простые граждане с большей вероятностью будут высоко оценивать стабильность прав собственности и низко — риск экспроприаций и уровень коррупции — тогда, когда экономика функционирует нормально, чем в том случае, когда она находится в стагнации.

Во-вторых, эти показатели доступны только для двух последних десятилетий, что затрудняет выявление закономерностей. Проблема здесь состоит в том, что при росте процветания мы однозначно ожидаем улучшения ситуации с коррупцией и управлением. Более богатые страны тратят больше денег на охрану закона, могут позволить себе более высокие оклады для должностных лиц и, что самое важное, после того, как капиталистический класс укоренится и узаконит свое положение, он начинает покупать влияние через легальные процессы лоббирования, спонсорства политических кампаний и т. д., вследствие чего незаконная покупка влияния в форме коррупции перерождается в законную покупку влияния различными методами. В результате коррупция снижается, даже если богатые продолжают покупать влияние. Поэтому для того, чтобы выяснить, действительно ли снижение коррупции является предварительным условием экономического роста, нам нужны данные за более долгий период, позволяющие выявить *последовательность* изменений в том, что касается коррупции, управления и экономического развития. Если низкая коррупция и «хорошее управление» представляют собой предпосылки роста, то высокого экономического роста могут добиться лишь те бедные страны, которые *сначала* приняли меры по снижению коррупции или улучшили вышеупомянутые показатели управления. Однако, если снижение коррупции и «хорошее управление» наблюдаются только после того, как некоторое время происходит экономический рост, то причины и следствия следует поменять друг с другом местами. Впрочем, все эти гипотезы о взаимоотношениях между коррупцией, хорошим управлением и экономическим развитием невозможно проверить, имея данные только за очень короткий период.

Несмотря на недостатки этих показателей, они широко используются в мейнстримном анализе, в частности, для того, чтобы обосновать полити-

ческие предписания, которые отталкиваются от того, что изменение этих переменных помогает создать предпосылки для возникновения эффективного рынка и, следовательно, для быстрого развития. Эмпирические свидетельства весьма убедительны, если учитывать несовершенство этих показателей. В целом из них следует, что страны с более низким уровнем коррупции и лучшими показателями по стабильности прав собственности, риску экспроприаций, демократии и другим характеристикам «хорошего управления» демонстрируют более высокие темпы роста и другие экономические показатели (см., например: Hall and Jones 1999; Kauffman, Kraay and Zoido-Lobaton 1999; Johnson, Kauffman and Zoido-Lobaton 1998; Clague *et al* 1997; World Bank 1997; Knack and Keefer 1995, 1997; Barro 1996; Mauro 1995). Но проблема в том, что эта корреляция не проясняет причин данной закономерности. Иными словами, из нее невозможно выяснить, из-за того ли некоторые страны достигли больших успехов, потому что *сначала* они добились снижения коррупции и лучшего управления с точки зрения анализа хорошего управления, или же низкий уровень коррупции и хорошее управление являются следствиями развития?

Стандартная статистическая регрессия не дает ответа на этот вопрос, но более внимательное изучение данных показывает, что модель причинности, предлагаемая в неоклассическом анализе коррупции и управления, страдает серьезными изъянами (см. подробное рассмотрение этой темы: Khan 2002a, 2002b). На рис. 1 отражаются данные о коррупции и управлении, наблюдаемые за последние два с лишним десятка лет, которые лежат в основе большей части статистических выводов, по видимости подтверждающих мейнстримные представления. Большинство развивающихся стран находится в группе 1 с относительно низким уровнем экономического роста и плохими показателями, касающимися управления и коррупции. Большинство развитых стран попадает в группу 3 с умеренным ростом и гораздо лучшими показателями относительно управления и коррупции. Поскольку большинство стран попадает либо в группу 1, либо в группу 3, статистическая регрессия демонстрирует положительную корреляцию между хорошим управлением и низким уровнем коррупции, с одной стороны, и уровнем роста и другими экономическими показателями, с другой стороны.

Однако с этим общепринятым взглядом не согласуется наличие небольшого числа развивающихся стран с высоким уровнем роста, которые по уровню жизни фактически приближаются к стандарту развитых стран. Эти развивающиеся страны с быстрорастущей экономикой отображены в группе 2 на рис. 1. Они демонстрируют самый высокий уровень роста в мире, и вследствие этого по определению нагоняют развитые страны, но их показатели в отношении коррупции и управления ничем не отличаются от среднего уровня для развивающихся стран. И это заставляет серьезно усомниться в общепринятой точке зрения. Хотя мы располагаем данными лишь по очень ограниченному периоду времени, можно предположить, что переход из группы 1 в группу 3 невозможно осуществить, пыта-

ясь сперва воспроизвести характеристики управления, присущие странам из группы 3 (как предписывает неоклассическая теория) — просто потому, что невозможно найти ни одного примера развивающейся страны с высоким уровнем экономического роста, которая обеспечила такой уровень роста, предварительно добившись соответствия с развитыми странами по показателям управления и коррупции. Единственный доступный способ долгосрочного снижения коррупции и даже достижения некоторых характеристик «хорошего управления», присущих странам из группы 3, скорее всего, состоит в том, чтобы сперва воспроизвести показатели управления стран из группы 2, что, возможно, позволит странам из группы 1 со временем догнать страны из группы 3. Показатели управления в странах из группы 2, создающие возможности для быстрого роста, отличаются от характеристик «хорошего управления» в смысле стабильности прав собственности, демократии, низкого уровня коррупции и т. д., хотя все эти характеристики сами по себе могут являться желанными целями. Важно то, что для достижения этих целей сначала могут потребоваться социальные преобразования, успешно осуществляющиеся в странах из группы 2 благодаря таким характеристикам управления, выявление которых затруднительно в рамках неоклассического подхода.

В противоположность неоклассическому анализу коррупции и управления, неортодоксальные теории ставят совершенно иной диагноз и называют совершенно иные приоритеты реформ. Эти теории лучше соответствуют доступному пути развития, предлагаемому на Рис. 1, то есть переходу из группы 1 в группу 3 *через* группу 2. Роль государства при неортодоксальном анализе этого перехода представляется совершенно иной. Государство в успешно развивающихся странах определяется как носитель гораздо более важной роли, не сводящейся к обеспечению стабильности прав собственности и предоставлению некоторых ключевых услуг. Государство понимается как набор важнейших институтов, участвующих в социальном преобразовании докапиталистических обществ в капиталистические, содействующих приобретению технологий и поддерживающих политическую стабильность (Amsden 1989; Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara 1997; Khan and Jomo 2000; Lall and Teubal 1998; Rodrik 1995, 2002; Wade 1990; Woo-Cumings 1999). Все эти процессы требуют серьезного вмешательства в уже существующие права собственности, вследствие чего неоклассические требования низкого уровня коррупции и «хорошего управления», как правило, не выполняются ни в одной развивающейся стране, вне зависимости от ее относительных экономических достижений (Khan 2002a, 2002b). В то же время нет никаких причин радоваться нестабильности прав собственности и коррупции в развивающихся странах. В большинстве развивающихся стран нестабильность прав собственности и коррупция в самом деле связаны с очень слабыми экономическими успехами, и поэтому изучение *типов* коррупции и нестабильности прав собственности, присущих конкретным странам, поможет сделать важные выводы по поводу тех явлений, которые препятствуют переходу страны из группы 1 в группу 2.

## МЭЙНСТРИМНЫЙ АНАЛИЗ И ЕГО НЕДОСТАТКИ

Слабость неоклассического экономического анализа коррупции и управления состоит в том, что он игнорирует многие из важнейших причин и следствий различных типов коррупции. Точно так же он игнорирует и некоторые из наиболее важных разновидностей сбоев в управлении, характерных для развивающихся стран, и концентрируется на анализе таких сбоев в управлении (описываемых как сбой «хорошего управления»), которые в лучшем случае характерны для экономик, уже осуществивших переход к развитому состоянию. Затем эти упрощенные экономические модели обосновываются с помощью манипулирования статистическими данными. В реальности существует обширная литература о различных типах коррупции, их причинах и последствиях (серьезный вклад в дискуссию вносят такие работы, как: Williams 2000; Williams and Theobald 2000; Heidenheimer and Johnston 2002). Она дополняет не менее существенную литературу о роли государства в экономическом развитии, демонстрирующую, что роль государства в успешно развивающихся странах обычно далеко выходит за рамки довольно ограниченных задач охраны прав собственности и предоставления услуг, предполагающихся в неоклассической теории.

Ниже мы укажем, что мейнстримный подход к коррупции и управлению помогает выявить несколько общих последствий коррупции и некоторые специфические сбои в управлении, которые теоретически способны причинить большой ущерб, но в реальности малозначительны для большинства развивающихся стран. Напротив, многие очень важные вредные последствия коррупции, а также многие серьезные типы сбоев в управлении игнорируются или не получают должного внимания. В результате мейнстримный анализ дезориентирует читателя и в потенциале может принести больше вреда, чем пользы.

Любая коррупционная транзакция представляет собой «сделку» и поэтому имеет две стороны. Первая из них — это взятка или политическая поддержка, обещанная индивидуумом или фирмой из частного сектора должностному лицу в госсекторе, стоимость которой может быть оценена в смысле несостоявшихся инвестиций или более высоких затрат на ведение бизнеса. Затраты с этой стороны сделки включают в себя стоимость ресурсов, потраченных на такую непроизводительную деятельность, как лоббирование, торг и другие способы выявить соответствующих должностных лиц и оказать на них влияние. Кроме того, сюда входят возможные социальные издержки, которые влечет за собой передача ресурсов (взятка) от продуктивных пользователей (если взяткодателями являются инвесторы, занимающиеся производственной деятельностью) к менее продуктивным (чиновники или политики). Поэтому общее воздействие этой стороны сделки скорее всего окажется негативным, поскольку она повышает затраты на ведение бизнеса и усиливает неопределенность для инвесторов. Следовательно, в целом первый результат любой коррупционной сделки, как правило, будет негативным, поскольку дача взятки или обещание политической поддержки обычно

(хотя и не всегда) связаны с передачей ресурсов (взятка) от более продуктивных к менее продуктивным пользователям ресурсов, а организация сделки или поддержки сама по себе может оказаться очень затратной операцией и увеличит неопределенность, с которой сталкиваются инвесторы.

Но дача взятки или обеспечение политической поддержки должностному лицу—это лишь одна сторона коррупционной сделки. Должностное лицо в обмен на взятку или политическую поддержку, предложенную индивидуумом или фирмой, тоже предлагает нечто в форме действия или решения, связанного с распределением ресурсов. Например, чиновник может согласиться на взятку от частного лица или фирмы в обмен на доступ к некоторым ресурсам, или принять решение, благоприятствующее этому лицу или фирме, и все эти решения также оказывают воздействие на экономику. Таким образом, коррупционные сделки всегда имеют второй экономический результат, поскольку они всегда сопровождаются тем или иным решением, влияющим на распределение ресурсов, которое иначе не было бы сделано. Но этот результат не всегда оказывается негативным. Если та интервенция, которую осуществляет коррумпированное должностное лицо, повышает производительность экономики, то воздействие второго компонента коррупционной сделки будет позитивным, а если социальная производительность снижается, то воздействие будет негативным. Наша оценка второго эффекта коррупции зависит от выводов, полученных при анализе интервенции—повышает ли она производительность или снижает? Именно поэтому любой анализ коррупции включает в себя анализ роли государства в экономическом развитии. Некоторые интервенции коррумпированных должностных лиц, несомненно, имеют вредные последствия для экономики. В качестве примеров можно назвать создание монополий или решения, позволяющие взяткодателям овладеть рынком или заняться мошенничеством. В таких случаях второй эффект коррупции является негативным в придачу к первому негативному эффекту, рассмотренному выше. Но в других случаях второй эффект может быть позитивным и даже иногда перевешивающим первый эффект, в результате чего общий эффект коррупции окажется позитивным. Примерами могут служить случаи, когда должностные лица передают ресурсы продуктивным пользователям или принимают решения, повышающие производительность, но берут за это взятку. В этих случаях позитивный эффект решения, повышающего производительность, может перевесить негативный эффект затрат при организации взятки.

Для мейнстримного неоклассического анализа коррупция—всегда вредное явление, поскольку эффекты обоих компонентов коррупционной сделки считаются негативными. Первый эффект, непосредственно связанный с организацией и передачей взятки, скорее всего, всегда будет негативным, поскольку он повышает затраты на ведение бизнеса. Но согласно мейнстримному анализу, интервенции, в обмен обещанные частному сектору (как правило, в форме создания частных монополий и передачи ресурсов), тоже считаются вредными для общего состояния экономики. Затем оба негативных эффекта коррупции используются для того, чтобы объяс-

нить, почему коррупция может иметь серьезные экономические последствия. Мейнстримные экономисты признают, что коррупция иногда позволяет инвесторам обойти социально вредные правила и ограничения, например, ненужные ограничения на экспорт и импорт. Но они утверждают, что даже в этих случаях наилучшей политикой будет непосредственное снятие ограничений, а не надежда на то, что коррупция станет двигателем экономики. Поэтому мейнстримный политический вывод сводится к тому, чтобы бороться с коррупцией путем либерализации (устранение этих ограничений и интервенций) в сочетании с прямыми антикоррупционными мерами. Политика по непосредственной борьбе с коррупцией включает в себя повышение жалования чиновникам (чтобы снизить стимулы к коррупции), создание независимых антикоррупционных учреждений, имеющих полномочия преследовать и наказывать, и призыв к организациям гражданского общества играть роль сторожевых псов (World Bank 1997, 2000). Эта политика также является важной составной частью того, что получило известность в качестве повестки дня «хорошего управления». При видимом правдоподобии такого анализа он основывается на неявном допущении о наличии скрытой конкурентоспособной рыночной экономики, которая будет идеально работать при отсутствии любого государственного вмешательства, лишь создающего возможности для коррупции. Отсюда делается вывод, что если устранить эти ненужные интервенции и возможности, то рынок своими силами сразу же обеспечит ускоренный экономический рост и развитие.

Однако исторические свидетельства показывают, что лишь относительно развитые капиталистические страны добились существенных успехов в снижении коррупции, и что нет практически ни одной бедной развивающейся страны с низким уровнем коррупции. Почему так происходит? Более того, вопреки неоклассической теории, наблюдения за развивающимися странами показывают, что относительное значение государственного и частного секторов, наличие или отсутствие демократии и те типы экономической политики, которые осуществляются в развивающихся странах, оказывают очень незначительное воздействие на общий уровень коррупции. В тех развивающихся странах, которые следуют политике минимального вмешательства и отличаются активным участием гражданского общества в политике, коррупция распространена так же сильно, как и в тех, в которых вмешательство производится часто или существуют авторитарные политические режимы (Treisman 2000; Khan 2002a). И при этом экономические успехи развивающихся стран могут различаться очень сильно. Чтобы разобраться в этих свидетельствах и выработать более разумные политические меры, необходим более углубленный анализ.

### **АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ РАМКИ: ЧЕТЫРЕ ТИПА КОРРУПЦИИ**

Неоклассический анализ коррупции неявным образом фокусируется в первую очередь на коррупционных возможностях, создаваемых государственными интервенциями, которые сами по себе не являются необходимыми

для экономического развития. Примерами могут служить ненужная канцелярская волокита и ограничения на работу частного сектора, которые не преследуют никаких полезных целей, помимо создания для должностных лиц возможностей по вымогательству взяток у частных лиц, старающихся обойти эти ограничения. В таких случаях интервенции не только не нужны, но коррупция еще и накладывает дополнительные издержки на общество.

Но не всякая государственная деятельность относится к этому типу и, проведя такое различие, можно извлечь некоторый смысл из исторических свидетельств. В то время как взятки и другие способы незаконного влияния на государство приносят издержки обществу, чистый экономический эффект коррупции зависит также от того типа интервенции или политического воздействия, которое достигается благодаря взятке. Как указывает неортодоксальный анализ роли государства в развивающихся странах, многие государственные интервенции необходимы для ускорения развития. В таких случаях эффект коррупции может быть неоднозначным. Если государство может осуществлять такие интервенции, которые ускоряют развитие, то даже если эти интервенции создают возможности для коррупции, то до тех пор, пока затраты на организацию коррупции не нарастают лавинообразно, коррупция может сосуществовать с динамичным экономическим развитием.

С другой стороны, если коррупция приводит к тому, что полезные интервенции не осуществляются, то общий эффект коррупции будет безусловно вредным для экономики. Более того, вдобавок к этим типам необходимых интервенций, которые в потенциале можно регулировать юридическими методами, другие необходимые интервенции более проблематичны, потому что они не могут санкционироваться и регулироваться законом. Например, в развивающихся странах нередко происходят интервенции, которые *не могут быть* юридически санкционированы по политическим соображениям, даже если они считаются необходимыми для сохранения экономической стабильности или экономического роста. В этих случаях экономические эффекты, связанные с коррупцией, тоже могут быть неоднозначными, поскольку выгоды интервенции с точки зрения экономического роста или политической стабильности иногда могут перевешивать затраты, связанные с дачей взяток и оказанием влияния. Эти различия между типами коррупции важны для понимания экономических и политических последствий коррупции и пригодности различных антикоррупционных стратегий.

На основе этих рассуждений можно выделить по крайней мере четыре типа коррупции. Различия между ними зависят от того, являются ли связанные с ними интервенции потенциально необходимыми по экономическим или политическим соображениям, и от того, являются ли эти интервенции законными или нет. В то время как любая коррупция подразумевает нарушение некоторых формальных правил поведения, соответствующие интервенции сами по себе могут быть законными или незаконными; они могут идти как во вред, так и на благо экономическому развитию. Эти различия важны для выделения таких типов политики, которые могут быть пригод-

ными в случае различных типов коррупции, и для выявления некоторых видов коррупции, не излечимых простыми политическими средствами. Эта классификация приведена в Таблице 1.

Та антикоррупционная политика, которая широко пропагандируется многосторонними организациями, придерживающимися неоклассического анализа, пригодна лишь для борьбы с коррупцией первого типа. Соответствующие акты коррупции связаны с законами, которые допускают интервенции, неспособные содействовать экономическому развитию. Классическими примерами служат тарифная защита отраслей, не обладающих догоняющим потенциалом, или излишняя формализация выдачи разрешений, не имеющая иных целей, кроме предоставления чиновникам возможности вымогать взятки у бизнесменов. Эти дисфункциональные интервенции не только причиняют прямой экономический ущерб, но и влекут вторичные убытки через коррупцию, связанную с попытками предпринимателей обеспечить монопольные прибыли или обойти ненужные ограничения. Сюда входит, в частности, «мелкая коррупция», когда должностные лица низшего уровня вымогают мелкие взятки за исполнение своих обязанностей, а также мелкий шантаж невинных лиц сознательным неправильным истолкованием очень запутанных и нечетко составленных законов (мелкое вымогательство со стороны таможенников и полиции). Все это представляет собой наиболее заметную сторону коррупции и, как показывают опросы, раздражение общества коррупцией такого типа нередко является преобладающим. Например, полицейская коррупция нередко выходит на первое место в массовых представлениях, в основном из-за того, что полиция в развивающихся странах имеет возможность наживаться с помощью массовой мелкой коррупции при исполнении сложных и плохо сформулированных законов.

В то время как эти типы коррупции чрезвычайно раздражают общество и могут затрагивать широкий круг людей, с экономической точки зрения они не обязательно являются *самым* вредным типом коррупции. Тем не менее, эти типы мелкой коррупции также вредны; они регрессивны в том отношении, что их жертвами часто становятся самые бедные, и они повышают издержки транзакций и общее представление о беззаконии в развивающихся странах. Именно к этому типу коррупции наиболее применим неоклассический анализ коррупции. В данном случае должностные лица не только вымогают ресурсы у общества; помимо этого, те «услуги» или решения, которые они оказывают, принимают или угрожают не оказать, обычно производят дополнительное пагубное воздействие на общество. Более того, способность государства издавать ненужные законы может благоприятствовать принятию все более и более искусственных запретов и разведению все большего и большего бюрократизма, повышающего возможности для вымогательства (Myrdal 1968: 937–51).

В отношении коррупции такого типа либеральные предписания либерализации и приватизации теоретически будут наиболее подходящими, наряду с прямыми антикоррупционными мерами — такими, как увеличение окладов должностным лицам и повышение эффективности наказаний. Однако, сомнительно, чтобы это был самый важный тип коррупции в большинстве

развивающихся стран. Если он представляет собой лишь часть общей проблемы коррупции и если политика, направленная на борьбу с ним, влечет за собой снижение потенциала к ускоренному развитию вследствие государственного вмешательства, то такая политика в долгосрочном плане может лишь воспрепятствовать снижению коррупции, вместо того, чтобы способствовать ему. Более удачным подходом была бы отдельная работа с данными типами коррупции, а не общая антикоррупционная стратегия, которая в лучшем случае имеет смысл в применении к конкретным типам коррупции, но может ухудшить экономические показатели, если в стране преобладают другие типы коррупции.

Второй тип коррупции, показанный в таблице, связан с осуществлением таких интервенций, которые потенциально необходимы для данной экономики или общества, и которые разрешены и регулируются законом. Сюда входят такие меры, как управление налогами и тарифами для ускорения развития отечественных отраслей, регулирование финансовых рынков, выделение земель и лицензирование землепользования, выделение кредитов или определение приоритетов при сооружении инфраструктуры. Именно такие типы интервенций в неортодоксальных теориях государства называются ключевыми для развивающихся стран, проходящих через ускоренные преобразования и догоняющих развитые страны. Очевидно, что коррупция в этих сферах может оказать куда более серьезное воздействие на экономику, в смысле как ее роста, так и распределения ресурсов.

Тем не менее, если рассмотреть эти примеры подробнее, то может оказаться, что простые неоклассические предписания о борьбе с коррупцией через либерализацию порой имеют сомнительные последствия. Причина здесь в том, что в отношении этой категории коррупции те услуги или решения, которые должностное лицо предоставляет или делает, *потенциально* полезны для экономики, хотя на практике они часто могут принести вред, если коррумпированный чиновник примет решение, не отвечающее экономическим интересам страны. Но в данном случае правильный подход в общем случае не должен ликвидировать или хотя бы снижать способность государства заниматься такими интервенциями. Требуется более глубокий анализ с проведением различий между теми функциями государства, которые вряд ли когда-либо сыграют полезную роль, и теми, которые могут принести пользу. В зависимости от этого политическая реакция может быть совершенно противоположной. В отношении тех функций, пользы от которых не ожидается, по-прежнему применимы неоклассические политические рецепты. Но в отношении того спектра государственных функций, которые необходимы для развития, соответствующий политический ответ должен сводиться к *усилению* возможности государства производить интервенции и к снижению зависимости государственных решений от коррупции и политических процессов, вместо устранения самой способности к интервенциям.

Если «купленные» решения окажутся верными в смысле ускорения экономического развития, то все, что следует сделать — это уменьшить или устранить коррупцию, возможно, повысив оклад чиновникам и политикам, или

усовершенствовав надзор и введя более строгие наказания за коррупцию. С другой стороны, если коррупция негативно сказывается на принятии решений и распределении ресурсов, в результате чего потенциально важные функции государства оказываются подорваны коррупцией, то политика должна быть более агрессивной. В нее может входить ограждение важнейших госучреждений от давления конкретных непроизводящих групп или поощрение организации производящих групп и ослабление непроизводящих групп. Например, для общества может оказаться очень полезно давать начинающим предпринимателям налоговые льготы и прочие ресурсы ради ускорения заимствования технологий.

Но если политическое влияние неэффективных капиталистов позволяет им использовать коррупцию и другие методы давления для получения субсидий без участия в заимствовании технологий, то значит, потенциально ключевой экономической механизм оказался испорчен коррупцией. В таких случаях важно проводить особую политику по улучшению исполнения этих важнейших государственных функций – например, ослабляя политическую организацию капиталистов. Так, если неэффективные капиталисты лишатся политического влияния, позволяющего им препятствовать отмене государственных субсидий, то коррупция сама по себе не мешает государству отменять субсидии для неэффективных капиталистов, поскольку должностные лица могут вымогать еще большие взятки, выдавая субсидии производительным капиталистам (Khan 1996).

Именно в этом отношении неортодоксальный подход позволяет эффективно выделить существенно иной, и более широкий, набор проблем управления, нежели неоклассический подход. Неортодоксальный подход признает значение имеющихся у государства возможностей и полномочий, способствующих возникновению местного класса капиталистов, заимствованию ими технологий и энергичной защите их интересов в международной торговле и инвестициях. Если эти задачи в прошлом выполнялись неэффективно, неортодоксальный подход поможет выделить те политические и институциональные проблемы, которые препятствовали этому, и привлечь к ним внимание политиков в будущем.

Напротив, неоклассический подход к проблемам управления делает упор на неспособности государства в большинстве развивающихся стран предотвратить подрыв важнейших государственных функций коррупцией, и утверждает, что поэтому такие возможности для интервенций необходимо ликвидировать. Очевидно, что это крайнее и контрпродуктивное «решение» не принесет никакой пользы, если соответствующие возможности государства необходимы для экономического развития. К несчастью, большинство антикоррупционных стратегий в развивающихся странах нацелены на устранение способности государства производить интервенции в этих областях, вместо того, чтобы помогать государству производить более удачные интервенции для ускорения развития путем поощрения технологических заимствований, укрепления местного капитализма и управления стимулами, способствующими достижению этих целей.

Третий тип коррупции, показанный в таблице, относится к гораздо более проблематичной области, связанной с осуществлением необходимых интервенций, которые не регулируются и не могут регулироваться законом. Сюда входят процессы политической стабилизации через внебюджетные выплаты, а также интервенции с целью ускорения и укрепления зарождающегося капитализма через процессы «первоначального накопления». Под первоначальным накоплением понимаются нерыночные процессы (легальные и нелегальные), посредством которых ускоряется построение капиталистической экономики в странах, осуществляющих переход к капитализму. Первоначальное накопление, в частности, включает в себя изменение прав собственности в пользу зарождающегося класса капиталистов и перераспределение активов вследствие таких действий государства, которые изменяют правила игры в пользу новоявленных капиталистов (или конкретных фракций нового капиталистического класса). Некоторые из этих государственных акций могут быть легальными, например, в форме изменения относительных цен, налогов, земельного лицензирования и т. д., но другие легализовать невозможно, поскольку связанные с ними политические процессы будут слишком непопулярными, несправедливыми или нечестными для того, чтобы их кодифицировать и регулировать законным путем. В крайнем случае первоначальное накопление может принять форму откровенного грабежа или присвоения государственных или общественных активов фракциями и отдельными лицами, нередко использующими политические связи для содействия этому процессу.

Поэтому неудивительно, что когда государство участвует в первоначальном накоплении, коррупция приобретает массовый характер. И наоборот, отсутствие первоначального накопления в сколько-нибудь серьезных масштабах в тех странах, которые уже отличаются высоким уровнем развития капитализма, отчасти объясняет системно более низкий уровень коррупции. Но, как отмечалось выше, более низкая коррупция в развитых капиталистических странах не означает, что покупка влияния там играет меньшую роль. Процесс первоначального накопления не был никем серьезно проанализирован, даже в рамках неортодоксальной теории. В результате первоначального накопления не обязательно возникает динамичный капитализм. Большая часть ресурсов, оказавшихся у «потенциальных капиталистов», может быть просто растрачена, если экспроприаторы в конце концов

---

В РЕЗУЛЬТАТЕ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО  
НАКОПЛЕНИЯ НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО  
ВОЗНИКАЕТ ДИНАМИЧНЫЙ КАПИ-  
ТАЛИЗМ. БОЛЬШАЯ ЧАСТЬ РЕСУРСОВ  
МОЖЕТ БЫТЬ ПРОСТО РАСТРАЧЕНА,  
ЕСЛИ ЭКСПРОПРИАТОРЫ В КОНЦЕ  
КОНЦОВ ОКАЖУТСЯ НЕПРОИЗ-  
ВОДИТЕЛЬНЫМИ ПОТРЕБИТЕЛЯ-  
МИ ПОХИЩЕННЫХ АКТИВОВ

---

просто не сумеют стать капиталистами, а вместо этого окажутся непродводительными потребителями похищенных активов. Этим частично объясняется очень сильный разброс в последствиях первоначального накопления, начиная от стремительного возникновения динамичного капитализма после 1980 г. в таких странах, как Китай, и заканчивая убытками и крахом многих экономик в Азии, Африке и Латинской Америке в результате неудачно проведенного первоначального накопления.

В то время как процессы первоначального накопления не всегда ведут к возникновению жизнеспособной капиталистической экономики, трудно себе представить, каким образом переход от докапиталистической к капиталистической экономике может быть организован без первоначального накопления. По определению, крупные секторы экономики развивающихся стран нежизнеспособны в смысле технологий и цен, устанавливаемых мировым рынком. В результате развивающиеся страны обычно вынуждаются к ускоренным экономическим и социальным преобразованиям просто из-за того, что существовавшие в них экономические формации очень быстро терпят крах. В удачных случаях там после этого стремительно возникают новые, более динамичные социальные формации, но совершенно невероятно, чтобы такую трансформацию можно было организовать, соблюдая все юридические предписания, характерные для развитых стран, а в наше время еще и навязываемые ими развивающимся странам. В других странах социальные преобразования идут значительно более медленно, даже если крах прежней формации произошел не менее стремительно. В самых неудачных вариантах налицо рост социального хаоса и частые конфликты при том, что жизнеспособных альтернатив так и не возникло. Но во всех развивающихся странах прежде существовавшие права собственности и классовые структуры стремительно разрушаются или изменяются под воздействием мощных процессов, которые без серьезных усилий невозможно остановить или повернуть вспять. Эти процессы включают в себя не только рыночные процессы, в ходе которых более продуктивные производители скупают менее продуктивных. Налицо также серьезные нерыночные процессы, обязанные тому простому факту, что продуктивные производители и эффективные рынки не обязательно уже существуют, а ресурсы попадают в руки политических предпринимателей разного типа, которые со временем могут стать динамичными капиталистами, а могут и не стать.

С этой точки зрения можно сделать важное наблюдение: коррупцию едва ли удастся контролировать в условиях стремительных нерыночных изменений прав собственности, когда политическая власть используется для изменения прав, захвата ресурсов и переписывания правил игры. А эти процессы, в свою очередь, с большой вероятностью будут преобладать в условиях переходного периода и первоначального накопления. Важный момент состоит в том, что экономические и социальные преобразования, а также первоначальное накопление — это не такие процессы, которые являются всего лишь результатом какого-либо «намерения» со стороны должностных лиц, желающих извлечь выгоду из созданных ими коррупци-

онных возможностей. Скорее, за преобразованиями в развивающихся странах обычно стоят возрастающая нежизнеспособность докапиталистических прав и производственных процессов и порождаемые ею внутривнутриполитические конфликты и борьба. Если происходящие в итоге преобразования ведут общество в направлении жизнеспособной капиталистической экономики, которая может принести значительную экономическую отдачу, это в конечном счете окупит охрану новой структуры прав. После того, как это произойдет, и первоначальное накопление, и коррупция существенно сократятся. Но до того, как это случилось, существующая структура прав в типичной развивающейся стране *нежизнеспособна*. Производство прибавочной стоимости невелико, и у государства едва ли найдутся ресурсы для защиты прав собственности и гарантии преобладания добровольных и законных рыночных сделок. Более того, в подобных условиях могущественные группировки и фракции с большой вероятностью вступят в борьбу за передел собственности и организацию производства или просто захват ресурсов, используя в качестве инструмента свое политическое влияние. В этом контексте коррупция, связанная с первоначальным накоплением, представляет собой системный процесс, и его невозможно ограничить или обойти политическими средствами, например, ограничивая роль государства, повышая общественную сознательность или поднимая денежные оклады чиновникам. За увлечением такой политикой стоит предположение, что коррупция возникает главным образом как результат *сознательных усилий* должностных лиц, и что ее можно сократить, если изменить их стимулы и возможности.

Таким образом, в течение этого периода, вне зависимости от стимулов, которыми руководствуются должностные лица, значительная часть шагов, связанных с защитой и перераспределением активов в развивающихся странах, наверняка будет иметь нерыночный, незаконный и несправедливый характер. Антикоррупционная политика, основанная на предположении, что можно заставить государство укрепить нежизнеспособные по своей сути права собственности и установить законовластие, в таких условиях едва ли приведет к успеху. Если государство попытается так сделать при том, что существующая структура прав недостаточно производительна для того, чтобы обеспечить средства для выполнения этого плана, то с большой вероятностью от этой политики очень быстро откажутся. И действительно, именно это мы наблюдаем в развивающихся странах, которые в течение какого-то времени прикладывают серьезные усилия по выполнению трансграничных антикоррупционных стратегий. Этим объясняется, почему по всему спектру развивающихся стран наблюдается систематическая нехватка «политической воли» для борьбы с коррупцией.

Другой тип интервенций, подпадающих под категорию необходимых интервенций, которые невозможно узаконить — это интервенции, направленные на достижение политической стабилизации при отсутствии серьезных фискальных ресурсов. В развитых капиталистических странах политическая стабилизация обычно осуществляется при помощи фискальных трансфертов в рамках бюджета. Этот процесс носит законный характер,

и порождаемая им погоня за рентой (или покупка влияния), следовательно, тоже законны; как правило, они принимают форму лоббирования, спонсорства политических компаний и других легальных и полуполюгальных методов повлиять на распределение субсидий и трансфертов. Опять же, отметим, что покупка влияния и погоня за рентой бывают очень распространены в развитых странах, просто в основном они легальны.

Напротив, в развивающихся странах фискальное пространство для политического перераспределения по ряду причин ограничено. Современный сектор экономики, который можно обложить налогами для их распределения между другими лицами, очень мал. В то же время политические конфликты в развивающихся странах зачастую бывают намного более серьезными, чем в развитых. Во многих случаях собираемых налогов недостаточно даже для выплаты жалования чиновникам. Капитальные расходы в бюджете развивающихся стран нередко возможны лишь при наличии помощи и других поступлений иностранного капитала. Таким образом, фискальные реалии в большинстве развивающихся стран (за исключением немногих, богатых ресурсами) оставляют мало простора для серьезного перераспределения средств через бюджет. Однако для политического выживания режима требуется улаживание могущественных группировок.

И эти группировки обычно являются не самыми бедными. Их политическое улаживание ради достижения политической стабилизации нередко требует внебюджетного «перераспределения» через патронажно-клиентские связи (Khan 2000b). В данном случае в коррупционном обмене участвуют политики (соответствующие должностные лица), передающие ресурсы могущественным клиентам и взамен получающие их политическую поддержку. В некоторых случаях клиенты могут обеспечить не просто политическую поддержку, а выполняют для патрона еще и роль громил и телохранителей. Эти внебюджетные трансферты невозможно поставить под контроль по двум взаимосвязанным причинам. Во-первых, эти трансферты по определению идут на подкуп наиболее опасных и проблемных слоев общества и поэтому не могут раздаваться всем подряд. Это заложенное в них неравенство, основанное на потенциальной способности подрывать устои государства, невозможно узаконить. Во-вторых, при отсутствии фискальных ресурсов патроны, занимающие официальные должности, ради финансирования этих «трансфертов» вынуждены совершать акты коррупции, иначе им не собрать ресурсов, необходимых для своего политического выживания, даже если в крайних случаях в деле не замешана личная корысть. Разумеется, если политическое выживание требует коррупции, это привлекает людей определенного типа к официальным должностям, и немногие политические лидеры в развивающихся странах могут удержаться от личного обогащения. Поэтому неудивительно, что политическая стабилизация через патронажно-клиентские отношения в развивающихся странах по своей природе носит подпольный характер и нередко тесно связана с описанными выше процессами первоначального накопления.

Ни один из рассматриваемых процессов — первоначальное накопление,

которое следует за крахом докапиталистических производственных структур, и политическая стабилизация, вынужденная происходить подпольно из-за фискальных сдержек — не зависит сколько-нибудь существенным образом от наличия или отсутствия демократии, давления со стороны гражданского общества или честности отдельных должностных лиц. Не существует и таких государственных функций, которые можно ликвидировать для снижения коррупции этого типа. Если бы причинами коррупции служили в первую очередь алчность должностных лиц или отсутствие гражданской сознательности, то политическая мобилизация, несомненно, способствовала бы решению этой проблемы.

Но если проблема состоит в том, что ни одна из правящих групп неспособна укрепить нежизнеспособные права собственности и для своего выживания вынуждена участвовать в политической коррупции, то в этом случае политическая мобилизация, демократизация и призывы к неподкупности не смогут сколько-нибудь серьезно уменьшить коррупцию этого типа. По сути, тем развивающимся странам, которые пытались искоренить коррупцию посредством мобилизации общества, никогда не удавалось пресечь коррупцию на сколько-нибудь долгий срок. И хотя порой давление со стороны общественности позволяло ненадолго снизить уровень коррупции, в большинстве случаев раз и навсегда решить проблему такими средствами оказывалось невозможно.

Стабильное снижение коррупции в развивающихся странах, претерпевающих процесс капиталистических преобразований, обычно происходило только после построения жизнеспособной капиталистической экономики, определяемой как такая экономика, в которой современный или капиталистический сектор производит достаточную прибавочную стоимость, чтобы финансировать эффективную защиту своих прав собственности государством. В то же время возрастающая прибавочная стоимость, производимая жизнеспособным капиталистическим сектором, позволяет существенно повысить долю налогов в экономике, что дает возможность поддерживать политическую стабильность посредством прозрачных и легальных трансфертов широким социальным группам. Как только политическая коррупция перестает быть структурно необходимой для политического выживания режима, давление со стороны могущественных заинтересованных группировок, потерпевших ущерб от коррупции, может привести к быстрому снижению уровня коррупции. Разумеется, наличие ресурсов, позволяющих обойтись без политической коррупции, не является *достаточным* условием для снижения коррупции. Легко привести примеры очень богатых стран, по-прежнему страдающих от коррупции. Необходимо также давление со стороны общественности. Тем не менее, одного этого давления недостаточно для снижения коррупции, если существующие права собственности реально не охраняются, и если политическую власть невозможно сохранить, используя фискальные стратегии перераспределения.

Таким образом, в отношении этого типа коррупции (тип III в нашей таблице) было бы пустой тратой времени бороться непосредственно с корруп-

цией, так как ликвидация коррупции этого типа парадоксальным образом пагубно скажется на стабильности государства, и следовательно, ее не удастся устранить на сколько-нибудь долгий срок. В данном случае разумная политика сводится к более ограниченной задаче ликвидации непосредственного ущерба и обеспечения быстрого перехода на уровень, позволяющий часть интервенций легализовать, а другие сделать ненужными. И в этой области тоже остро не хватает дискуссий о разумных антикоррупционных стратегиях. В какой-то степени эти типы коррупции крайне нежелательны, поскольку связаны с несправедливыми и нечестными процессами, но их едва ли удастся обуздать при помощи общепринятых механизмов либерализации, демократизации и критики со стороны гражданского общества. Для стабильного сокращения коррупции необходимо создание жизнеспособной экономики, повышение собираемости налогов и постепенный переход к поддержанию политической стабильности посредством фискальных трансфертов и стабильности прав собственности посредством механизмов поддержания правопорядка, финансируемых за счет налогов. Успех этих стратегий зависит скорее от способности государства обеспечить экономическое развитие, нежели от немедленных успехов в осуществлении реформ «хорошего управления». Это особенно важно вследствие того, что, как мы указывали выше, примерами практически не подтверждается возможность реального обеспечения стабильных прав собственности и «хорошего управления» *до того*, как будут созданы условия для быстрого экономического роста.

Наконец, самым вредным типом коррупции является четвертый, показанный в нашей таблице, и наблюдающийся при полном расстройстве социального порядка, когда коррупция связана с нелегальными интервенциями, которые не влекут за собой экономической или политической выгоды ни для одной группы, помимо ублажения корысти «должностных лиц». Коррупция этого типа основана исключительно на присущей той или иной мелкой группе возможности заниматься вымогательством в отношении большинства; с первого взгляда может показаться, что она принадлежит к «серой зоне», поскольку в случае достаточной расчлененности государства отдельные полевые командиры лишаются каких-либо признаков должностных лиц и превращаются в частных лиц, которые грабят других частных лиц. В данном случае различие носит в основном семантический характер, поскольку полевые командиры в таком государстве *и есть* государство, и если они обеспечивают «безопасность» только тем, кто готов платить за нее, то перед нами явный пример коррупции, а не грабежа. В то время как подобное вымогательство в той или иной мере существует в любом обществе, оно принимает существенный размах лишь в недееспособных или развалившихся государствах, для которых характерна неспособность высших уровней руководства призвать к ответу низшие уровни. Если государство не находится в процессе коллапса, некоторое вымогательство всегда существует на низших уровнях руководства, но высшие уровни не заинтересованы в том, чтобы позволить этому вымогательству продолжаться после того, как они о нем узнают, потому что оно едва ли пойдет на пользу их собствен-

ным стратегиям накопления и стабилизации. Это происходит из-за того, что если государство реально может обеспечить порядок, то даже в том случае, когда чиновники и политики высшего уровня заинтересованы в личном обогащении, то им больше пользы принесет развитие страны, нежели хищнические методы (Khan 1996). Именно поэтому хищничество и вымогательство обычно присущи расчлененным и слабым государствам и, как ни странно, гораздо реже встречаются в сильных и централизованных государствах. Последние куда более склонны участвовать в описанной выше коррупции типа II, связанной с организацией интервенций ради ускорения развития, которые наверняка принесут политикам и чиновникам в этих обществах больше дивидендов, нежели попытки хищничества. Если налицо массовое вымогательство без какой-либо реакции со стороны высших уровней государства, это обычно свидетельствует о гораздо более серьезных скрытых проблемах, которые сигнализируют об уже состоявшемся или надвигающемся крахе государства. Политическая реакция в таких случаях неизбежно приобретет совсем иной характер, просто потому, что приоритетом здесь должно быть обеспечение политических и институциональных условий для воссоздания государства как института, обладающего монополией на узаконенное насилие. Основные усилия следует обращать не на либерализацию, демократизацию и усиление нажима со стороны гражданского общества, а на более фундаментальную политическую задачу по построению политической основы для установления государственной монополии на узаконенное насилие и созданию институтов, призванных произвести централизацию имеющихся в обществе способностей к насилию.

### ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Выделив в вопросе о коррупции несколько различных проблем так, как это было сделано в данной статье, мы можем объяснить, почему снижение коррупции *до сих пор* нигде и никогда не являлось одной из предпосылок к ускоренному капиталистическому развитию. Некоторые типы коррупции просто невозможно существенно уменьшить в обществах, находящихся в процессе социальных преобразований, даже в тех обществах, где такие преобразования в конечном счете оказывались успешными. В то же время мы не собираемся отрицать, что коррупция представляет собой серьезную проблему. Очень немногие развивающиеся страны сумели построить у себя динамичную капиталистическую экономику. В странах с невысокими экономическими показателями коррупция приносит большой вред, потому что она подрывает важнейшие государственные функции или связана с неудачей процессов первоначального накопления или политической стабилизации. В крайних случаях коррупция может быть вызвана коллапсом государства и его распадом.

Однако, наш анализ свидетельствует, что в каждом случае политическая реакция должна быть основана на четком анализе преобладающих типов коррупции, а ее целью должно являться укрепление тех сторон государства,

которые наиболее важны для создания предпосылок к ускоренным преобразованиям и высоким темпам экономического роста. В данном отношении неортодоксальный анализ механизмов управления в развивающихся экономиках с высоким уровнем роста может сыграть важную роль при выявлении тех ключевых сторон переходного государства, которые могут быть разрушены конкретными типами коррупции, преобладающими в конкретных странах. Если имеется возможность создать необходимые условия для ускоренного преобразования, то экономика с низким уровнем роста может превратиться в экономику с высоким уровнем роста. Как ни странно, коррупция может при этом выжить и существовать при высоких темпах роста, если государство способно обеспечить необходимые интервенции и управление, даже если оно за счет коррупции получает средства как для политической стабилизации, так и для личного обогащения отдельных представителей бюрократических и политических кругов.

Тем не менее, даже если коррупция может *существовать* с высокими темпами роста, из этого не следует, что коррупция в таких странах носит *функциональный* характер. Это не так, потому что даже если некоторые интервенции оказались полезными, было бы лучше, если бы их удалось организовать без коррупции. Вспомним, что у всех коррупционных сделок есть две стороны, и что первая из них, то есть дача взятки и всевозможные формы погони за рентой, обычно влекут за собой издержки. Если необходимые государственные интервенции можно организовать без этих издержек или с меньшими издержками, то экономическая отдача окажется еще выше. Неортодоксальный анализ не утверждает, что коррупция функциональна; он лишь указывает на то, что если попытки устранить коррупцию приводят к устранению полезных интервенций, то их результатом может быть еще более серьезный экономический ущерб. Если же коррупция просто-напросто позволяет инвесторам обходить ненужные юридические ограничения, называть ее функциональной у нас будет еще меньше оснований. Соответственно, некоторые ранние примеры мейнстримного анализа, когда делался вывод о том, что коррупция может быть функциональной, если позволяет бизнесменам преодолевать запреты (см., например: Leff 1964), были ошибочными, потому что они игнорировали тот факт, что подобные ненужные запреты сами по себе могут быть устранены в ходе осуществления антикоррупционной политики. Экономика в этом случае выиграла бы еще сильнее.

Хотя коррупция, таким образом, не играет никакой функциональной роли в обеспечении экономического развития, неортодоксальный анализ указывает на опасность объявления антикоррупционных стратегий необходимой предпосылкой экономического развития, дополняющей либерализационные и приватизационные стратегии. Из этого анализа следует, что попытки устранить все типы коррупции в развивающихся странах посредством этих механизмов не только не приведут к снижению коррупции, но и могут серьезно повредить долгосрочным усилиям по расширению способностей развивающегося государства к проведению таких интервенций, которые в конечном счете необходимы для ускорения развития и создания жизнеспособной

экономики. Анализ коррупции помогает нам понять, что функции государства, необходимые во время процессов социальных преобразований — это далеко не те функции, способствующие созданию рынка, на которые обращено основное внимание неоклассического анализа. Ключевые функции государства, проходящего через преобразования, связаны с его политической и институциональной способностью осуществлять необходимые интервенции, способствующие быстрому возникновению динамичного капитализма. Но чтобы это оказалось возможно, политические и институциональные условия в государстве должны позволить политической стабилизации и первоначальному накоплению двигаться в сторону жизнеспособного капитализма. В некоторых развивающихся странах самой важной задачей может оказаться еще более элементарная задача консолидации государства и установления контроля над местными хищническими группировками. Соответственно, политические и институциональные приоритеты для различных стран невозможно учесть в какой-то обобщенной программе реформ. Эти приоритеты неизбежно будут определяться уже существующими политическими, социальными и институциональными конфигурациями.

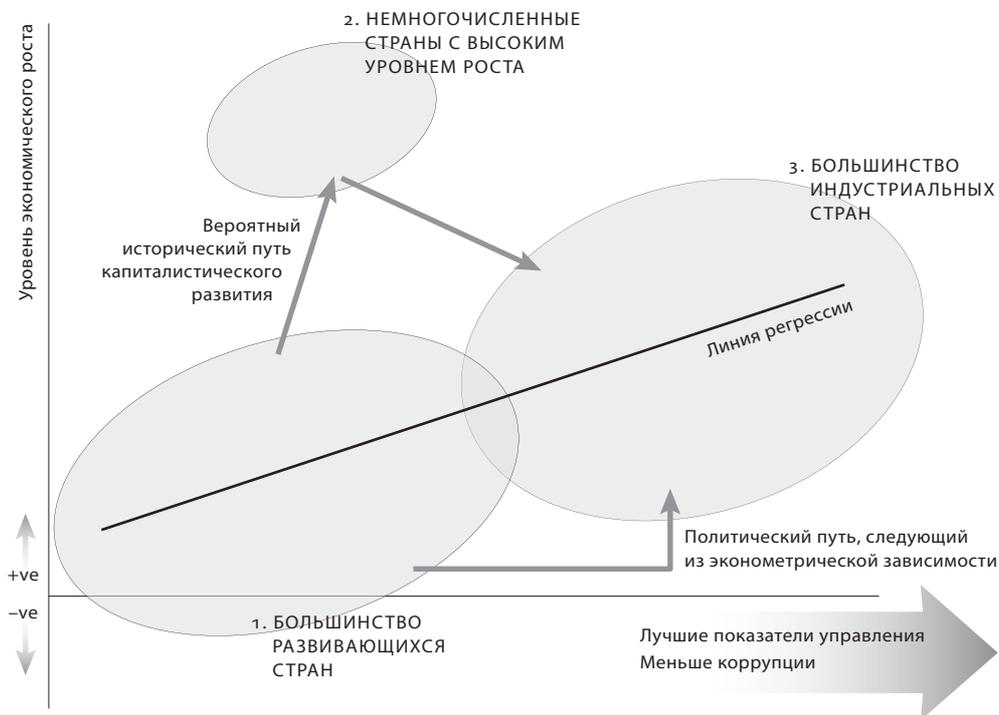
Если в развивающейся стране можно построить государство, осуществляющее переход к развитому капитализму, то некоторые типы коррупции какое-то время будут в нем сосуществовать с высокими темпами накопления и роста. Но даже такое государство в развивающейся стране будет находиться в условиях ускоренных социальных преобразований. Поэтому оно по определению едва ли будет способно обеспечить стабильность прав собственности и низкий риск экспроприаций для всех социальных групп (хотя в странах с быстрорастущей экономикой риск экспроприаций для класса динамичных капиталистов, скорее всего, будет низким). Именно поэтому неудивительно, что быстро развивающиеся страны с высоким уровнем роста на ранних этапах не отвечают ожиданиям теорий о хорошем управлении в отношении стабильных прав собственности, высокого уровня демократии, низкого уровня коррупции и т. д.

В то время как неоклассический анализ ошибается, считая борьбу с коррупцией и «хорошее управление» необходимыми условиями для экономического роста, было бы неверно отрицать, что снижение коррупции и развитие демократии, в частности, являются важными чаяниями для многих людей в развивающихся странах. Неортодоксальный анализ весьма уместно указывает на то, что достижение этих чаяний невозможно без существенных социальных преобразований в этих обществах и, следовательно, оно требует от государства совершенно иного набора преобразовательных функций, чем те, которые называются в неоклассическом анализе. Анализ тех типов коррупции, которые преобладают в конкретных развивающихся странах, может стать полезным орудием для исследования процессов накопления и политических препятствий, с которыми сталкиваются различные страны. Это, в свою очередь, поможет выявить наиболее важные сферы, в которых в первую очередь необходимо добиваться укрепления функций, необходимых для успешных преобразований. Таким образом, ана-

лиз коррупции и различных типов государственных функций по-прежнему важен в том отношении, что он помогает определить политику, необходимую для ускорения экономического роста в конкретных странах, даже если у нас не будет готовых общих стратегий по существенному сокращению коррупции, пригодных для большинства стран. Стабильное снижение коррупции и риска экспроприаций, повышение стабильности прав собственности и углубление демократии — все это с большой вероятностью будет зависеть от того, какая политика используется для стабильного ускорения экономического роста и развития. Прогресс в осуществлении этих целей будет маловероятен, а их окончательное достижение даже может оказаться под угрозой в случае не критического следования мейнстримной антикоррупционной политике и политике хорошего управления.

*Перевод с английского Николая Эдельмана*

Рисунок 1. Эмпирические взаимоотношения между коррупцией, управлением и экономическими показателями



Источник: Khan 2002a: Figure 2.

Таблица 1. Типология коррупции в развивающихся странах

	<i>Необходимые интервенции законодательно разрешены</i>	<i>Необходимые интервенции законодательно запрещены</i>
Интервенции, требующиеся для экономического развития или политической стабильности	II. Коррупция этого типа может быть связана с ростом или стагнацией, в зависимости от того, насколько серьезный ущерб нанесен необходимым интервенциям (меры по регулированию рынка, развитие отраслей, субсидии на политическую стабилизацию). Антикоррупционная политика должна быть направлена на совершенствование этих мер и снижение коррупции, но не на отмену интервенций.	III. Все эти интервенции с большой вероятностью связаны с коррупцией. Коррупция этого типа может быть связана с ростом или стагнацией, в зависимости от природы и масштабов этих интервенций (политическая стабилизация посредством внебюджетных трансфертов, преимущественный доступ к ресурсам для зарождающегося класса капиталистов). Политика должна быть направлена на легализацию необходимых интервенций и на отмену вредных интервенций.
Интервенции, не требующиеся для экономического развития или политической стабильности	I. Коррупция этого типа связана с дисфункциональными интервенциями (ненужные запреты и бюрократическая волокита, защита неэффективных отраслей) и всегда имеет отрицательные последствия. Политика должна быть направлена на отмену этих «функций» государства (через либерализацию и приватизацию). Именно такой подход находился в фокусе мейнстримных антикоррупционных стратегий.	IV. Хищнические вымогательства. Коррупция этого типа преобладает в недееспособных или развалившихся государствах, где вооруженные группировки могут заниматься массовым вымогательством вне зависимости от политической стабильности или экономических показателей (афганские полевые командиры, вымогательство со стороны политических мафий). Эффективная политика по обузданию коррупции этого типа должна заключаться в централизации государства и усилении его способностей к принуждению.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford: Oxford University Press).
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds (1997), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* (Oxford: Clarendon Press).
- Barro, Robert (1996), «Democracy and Growth», *Journal of Economic Growth*, 1 (1): 1–27.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack and Mancur Olson (1997), «Democracy, Autocracy and the Institutions Supportive of Economic Growth», in Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Hall, Robert and Charles Jones (1999), «Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?», *Quarterly Journal of Economics*, 114: 83–116.
- Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston, eds (2002), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, third edition, (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Johnson, Simon, Daniel Kauffmann and Pablo Zoido-Lobaton (1998), «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy», *American Economic Review*, 88 (2): 387–92.
- Kauffman, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999), «Governance Matters», World Bank Policy Working Paper No. 2196, World Bank, Washington DC.

- Khan, Mushtaq H. (1996), «A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries», in Barbara Harris-White and Gordon White, eds, «Liberalization and the New Corruption», *IDS Bulletin*, 27 (2): 12–21.
- (2000a), «Rents, Efficiency and Growth», in Mushtaq H. Khan and Jomo K. S., eds, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (2000b), «Rent-Seeking as Process», in Mushtaq H. Khan and Jomo K. S., eds, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (2002a), «State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform», in Bertil Tungodden, Nick Stern and Ivar Kolstad, eds, *Towards Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalization: Proceedings of the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics* (New York: Oxford University Press, for World Bank).
- (2002b), «Corruption and Governance in Early Capitalism: World Bank Strategies and their Limitations», in Jonathan Pincus and Jeffrey Winters, eds, *Reinventing the World Bank* (Ithaca: Cornell University Press).
- Khan, Mushtaq H. and Jomo K. S., eds (2000), *Rents, Rent-Seeking, and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Knack, Stephen and Philip Keefer (1995), «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics*, 1 (3): 207–27.
- (1997), «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation», *Economic Inquiry*, 35: 590–602.
- Krueger, Anne (1974), «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, 64 (3): 291–303.
- Lall, Sanjaya and Morris Teubal (1998), «„Market-Stimulating“ Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia», *World Development*, 26 (8): 1369–85.
- Leff, Nathaniel (1964), «Economic Development through Bureaucratic Corruption», *American Behavioral Scientist*, 8: 8–14.
- Mauro, Paolo (1995), «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681–712.
- Myrdal, Gunnar (1968), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Vol. II (New York: Twentieth Century).
- Nye, Joseph S. (1967), «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis», *American Political Science Review*, 61 (2): 417–27.
- Rodrik, Dani (1995), «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich», *Economic Policy*, 20: 55–107.
- (2002), *Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Treisman, Daniel (2000), «The Causes of Corruption: A Cross National Study», *Journal of Public Economics*, 76: 399–457.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Williams, Robert, ed. (2000), *Explaining Corruption* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Williams, Robert and Robin Theobald, eds (2000), *Corruption in the Developing World* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Woo-Cumings, Meredith, ed. (1999), *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press).
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Washington DC: World Bank).
- (2000), *Helping Countries to Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997* (Washington DC: World Bank).