Э.В. Суворин

КОРРУПЦИЯ И ДЕМОКРАТИЯ: ПАРАДОКСЫ ВЗАИМОСВЯЗИ

Проблемы коррупции существуют в любой стране мира. Однако констатация этой истины никак не оправдывает государства, занимающие непротивленческую позицию в отношении коррупции.

В прошлом году индекс восприятия коррупции (ИВК) в Российской Федерации по версии исследовательской организации «Трансперенси Интернешнл» (ТИ) снизился в очередной раз. По данным за 2007 г. Россия заняла 143-е место в списке, включающем 180 стран, ухудшив при этом свои позиции 2006 г. (126-е место из 163 обследованных стран).

Как заявляет директор ТИ-Россия Е. Панфилова, за весь период исследований, ведущихся в нашей стране более 10 лет, лучший для РФ обобщающий показатель (исчисляемый по шкале от 0 до 10 баллов) составил 2,3 балла. Из бывших союзных республик России уступают (в порядке ухудшения ситуации) Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан. При этом следует помнить, что в странах с обобщенным рейтингом ниже 3-4 баллов коррупция становится уже органическим поражением общественного организма, принимает системный характер[1].

В неблагоприятных условиях с этой точки зрения находится и большинство постсоциалистических стран. Их места в списках за 2004 –2006 гг. выглядят следующим образом:

Страна	2006 г.	2005 г.	2004 г.
Албания	111	126	108
Болгария	57	55	54
Босния и Герцеговина	95	90	83
Венгрия	41	40	42
Вьетнам	118	114	106
Китай	71	78	71
Македония	108	104	99
Монголия	102	86	85

[1] См.: На системные проблемы с коррупцией в РФ нет системного ответа: www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=805999.

Польша	62	74	69
Румыния	88	87	89
Сербия и Черногория; до 2000 г. Югославия	91	102	101
Словакия	50	50	58
Словения	29	31	33
Хорватия	69	71	67
Чехия	46	47	51

Из приведенной таблицы мы видим, что наилучшие позиции по результатам 2006 г. занимали Словения, поднявшаяся за три года с 33 на 29 место, а также Венгрия (с 42 на 41 место) и Чехия (с 51 до 46 место), демонстрирующие устойчивую положительную динамику в борьбе с коррупцией. Наихудшие результаты вкупе с негативной динамикой у Вьетнама, спустившегося со 106 до 118 места, Албании (со 108 до 111 места), Македонии (с 99 до 108 места), Монголии (с 85 до 102 места)[1]. Однако даже страны с лучшими показателями значительно отстают от группы лидеров, чьи места в самой верхней части коррупционных списков, а обобщающий балл приближается к максимальной «десятке» – Финляндия, Дания, Швеция, Исландия, а также Сингапур и Новая Зеландия.

Вполне уместен вопрос: почему коррупция, являющаяся проблемой для всех стран, приобрела столь большой размах в постсоциалистическом мире? Какие причины служили и служат факторами «постсоциалистической» коррупции?

Одна из важных объяснительных версий состоит в том, что коррупция есть «плата» за демократизацию бывших авторитарных обществ, неизбежная издержка демократии. На наш взгляд, подобная версия питается тем разочарованием, которое в последние годы выражают исследователи, изучающие социально-политические и экономические итоги развития «демократий третьей волны» – стран, которые осуществили демократические преобразования в последней трети прошлого века, включая постсоциалистические государства[2]. Ведь и сам автор широко известной концепции нескольких волн демократии С. Хантингтон сомневался в том, представляют ли глобальные тренды демократизации дей-

[1] См.: *Гайдамацкий А.* «Список Ламбсдорфа»-2: «Соцлагерь» уходит в отрыв // http:www.3dway.org/node/5366.

[2] См.: *Даймонд Л.* Прошла ли «третья волна» демократизации? // Полис. 1999. № 5; *Растоу Д.А.* Переходы к демократии. Попытки динамической модели // Полис. 1996. № 5 и др.

ствительное изменение в сторону демократии в странах, некогда авторитарных, или там могут возникнуть новые непредвиденные препятствия. Хантингтон в этой связи напоминал, что и предыдущие волны демократизации сменялись периодами реакции или «откатных волн»[1].

В контексте поставленного вопроса следует обратить особое внимание на концепцию известного американского политолога Фарида Закария, который изучал связь между демократией и экономическим ростом. Такой ракурс исследования непосредственным образом связан с проблемой коррупции, потому что экономический рост, за редким исключением, невозможен при высоком уровне коррупции. Идея Ф. Закария такова: необходимые условия для экономического роста и одновременно борьбы с коррупцией создаются тогда, когда демократизации бывших авторитарных режимов предшествует их либерализация. Страны сначала становятся либеральными и обеспечивают основные права человека, установив, прежде всего, правопорядок, обуздывающий и коррупцию, и лишь потом вводят политические права. Правопорядок может быть обеспечен только сильными институтами, прежде всего государственными, ибо «частной собственности без государства не бывает». Демократия добавляет к либеральным правам человека право на свободу слова и печати, право избирать и быть избранным и т. п.

В качестве иллюстрации к высказанному тезису обычно приводится пример Гонконга. Закон и порядок в Гонконге находятся на высоте, недосягаемой для большинства стран мира, хотя настоящей демократии там как не было, так и нет. По другому пути – сначала демократия, потом либеральный правопорядок – пошли страны Латинской Америки, а затем Африки. В течение всего послевоенного периода эти континенты все более отстают по темпам роста ВВП на душу населения, нисколько не преуспевая и в борьбе с коррупцией.

В контексте рассмотрения вопроса о непростых связях между коррупцией и демократией представляется целесообразным рассмотреть базирующуюся на идеях Ф. Закария концепцию крупных отечественных исследователей, экономистов В.В. Попова и В.М. Полтеровича. Прежде всего, они обращаются к известному постулату, согласно которому демократия стимулирует экономи-

[1] *Huntington Samuel.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Cambridge, 1991.

ческий рост через лучший отбор профессиональных чиновников, контроль за бюрократией и своевременную замену должностных лиц. Однако, продолжают ученые, утверждение, что демократия нужна для искоренения коррупции и укрепления правопорядка в целом, не может считаться бесспорной истиной[1]. Почему? Да потому, что демократия может стать эффективной только при определенном уровне благосостояния, образования и развития гражданского общества. Кроме того, необходим уже устоявшийся сильный правопорядок. При отсутствии перечисленных условий, главным образом, правопорядка, быстрая демократизация, как и всякая политическая пертурбация, создает массу возможностей для злоупотреблений и извлечения ренты. Эта перераспределительная, коррупционная активность, по мнению исследователей, может ввергнуть демократию и общество в целом в состояние хаоса.

Другой рассмотренный исследователями механизм влияния быстрой демократизации на рост коррупции встроен в электоральный процесс, в ходе которого избиратели, низко ценящие (в сравнении с другими благами) свое право голоса, продают его политическим акторам как явно (принимая различного рода «подарки»), так и неявно – голосуя, например, за тех, кто больше других вкладывает средств в политическую рекламу. В таких условиях демократия вырождается в куплю-продажу голосов избирателей, парламентских мандатов, административных должностей, политических решений и т. д. Вполне понятно, что при слабой демократии коррупция расцветает, экономический рост замедляется. Слабые правительства не способны добиваться реализации принятых решений, ограничения роста теневой экономики, сбора необходимого количества налогов и т. д. Отсюда проистекают неизбежные отрицательные последствия для социально-экономического, гуманитарного развития страны, являющиеся той «ценой», которую приходится платить за демократию, обогнавшую правопорядок.

Практические выводы таковы: переход к демократии от авторитаризма, как и рыночные реформы, должен быть постепенным и идти рука об руку с укреплением правопорядка. Демократия, политическое участие граждан, развитие гражданского общества – все эти достижения могут быть легко скомпрометированы, если их

[1] См.: *Полтерович В.М., Попов В.В.* Демократизация и экономический рост // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13–27; *Полтерович В.М., Попов В.В.* О стратегии догоняющего развития для России // Экономическая наука современной России. 2007. № 3. С. 17–23 и др.

реализация приводит к ослаблению институтов, замедлению экономического роста, усилению коррупции, неравенства и преступности[1].

В свете изложенной концепции становится более понятным феномен «откатной волны» демократии. Если посмотреть на страны «экономического чуда» – Японию, Южную Корею, Тайвань, Сингапур и Гонконг – то невозможно не признать, что все они в течение длительного времени были авторитарными странами, а Сингапур и Гонконг и по сей день остаются такими. Во всех этих странах гораздо быстрее повышался уровень законности и антикоррупционности, чем уровень демократии, а во многих странах, где демократизация произошла преждевременно, потом осуществился возврат к авторитарным режимам. Один из ведущих исследователей Фонда Карнеги Т. Карозерс утверждает, что среди приблизительно 100 стран, которые за последние 30 лет пытались стать демократическими и проводили демократизацию, только 18 сумели добиться успеха или, по крайней мере, продолжают демократизацию. Остальные вынуждены были вернуться к авторитаризму того или иного типа[2].

Предложенная концепция связи экономического роста, коррупции и демократии положила начало оживленной научной дискуссии. Оппонируя выводам Полтеровича и Попова, ряд исследователей обращают внимание на то, что далеко не во всех авторитарных странах уважаются экономическая свобода, собственность и вообще закон. Авторитарное государство более других склонно к размыванию прав собственности: присваивать себе все, что захочется, – имманентная черта именно авторитарного правителя[3].

Последовательным противником утверждений, что коррупция и преступность являются прямыми следствиями демократизации, выступает Е.Т. Гайдар[4]. Он считает, что формат авторитарного режима привлекал и привлекает немало стран, стремящихся к быстрому экономическому росту, обузданию преступности и коррупции, вхождению в группу мировых лидеров и другим амбициозным

---

[1] См.: *Полтерович В., Попов В.* Демократия, качество институтов и экономический рост // Прогнозис. 2006. № 3.

[2] *Carothers Th.* The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. N 1.

[3] См. стенограмму научного семинара, состоявшегося в фонде «Либеральная миссия» 7 октября 2006 г. // www.liberal.ru/sitan.asp?Num=614.

[4] См.: *Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире. Очерки экономической истории. М., 2005.

целям. Соблазн особенно велик для руководителей, не опирающихся на внутриэлитный консенсус в своей стране, национальный демократический опыт и широкую международную поддержку. Это касается и стран СНГ, и переходных восточноазиатских стран, не имеющих в прошлом устойчивых демократических традиций, возможности импортировать поддерживаемую извне международными институтами политическую демократическую систему и обеспечивать на этой основе экономический рост, борьбу с преступностью и коррупцией. Таким странам приходится действовать самостоятельно. Чаще всего – с сохранением старого или формированием нового авторитарного режима. С одной стороны, это понятно: авторитарный характер власти позволяет снять ограничения, накладываемые демократией. Но, с другой стороны, нельзя забывать, что авторитарные режимы совместимы только с ранними этапами современного экономического роста. На стадиях же зрелого индустриального развития, а тем более в условиях постиндустриального общества, начинается кризис и крушение авторитарных режимов[1].

«Обруч любого авторитарного режима рано или поздно начинает ржаветь и лопаться, – отмечает в этой связи известный политолог А. Малашенко. – Демократическая же система крепит государство и общество одновременно несколькими, пусть и кажущимися, тонкими ”цепочками“ – нормальным рынком, свободами, гражданскими правами, возможностью свободного политического выбора. ”Цепочки“ требуют постоянной заботы, ответственности со стороны каждого члена общества. Обруч вождистского государства кажется надежнее. Но когда он рассыпается, то починить его трудно, тем более непросто его менять: процесс замены чреват немалыми опасностями, прежде всего дестабилизацией»[2].

Альтернативный авторитаризму способ решения национальных задач – формирование «закрытых» («управляемых») демократий[3]. Однако такие демократии также очень уязвимы для коррупции. По распространению коррупции «управляемые» демократии

---

[1] См.: *Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире. Очерки экономической истории. М., 2005.

[2] См.: *Малашенко А.* Самый одинокий авторитарный вождь // Независимая газета – Дипкурьер. 2007. 24 дек.

[3] См.: *Гайдар Е.Т.* Указ.соч.; *O'Donnell G.* Illusions About Consolidation // Journal of Democracy. 1996. N 7. P. 38; *Schedler A.* What is Democratic Consolidation? // Ibid. 1998. April. P. 91–107.

могут поспорить с авторитарными режимами. Так, в Италии в период существования «управляемой» демократии потребление цемента, по официальной статистике, было вдвое выше, чем в США. Впоследствии анализ многих итальянских строительных проектов показал, что единственным их разумным основанием были «откаты» тем, кто мог принимать решения о расходовании государственных ресурсов. Связи «управляемых» демократий с широким распространением коррупции, ее укоренением в политической культуре, с механизмом, который обусловливает эти взаимосвязи, достаточно убедительно раскрыты в научной литературе[1].

Убедительные аргументы в пользу того, что источником постсоциалистической коррупции стала не демократия, а ее имитация, приводит и профессор Д.Е. Фурман[2]. Во-первых, он не считает режимы личной власти, утвердившиеся в большинстве бывших советских республик, обычными автократиями. По его терминологии, это режимы имитационных демократий, которые, будучи по сути своей режимами неправовыми, не могут создать нормальную правовую среду ни для рыночной экономики, ни для политической сферы.

В режимах имитационных демократий, как указывает Фурман, коррупция играет большую роль, чем в недемократических режимах других типов: «Режимам имитационной демократии присуща ”системная нечестность“, ибо систематическое нарушение провозглашенных принципов и законов относится к самой их сути. В этом – отличие положения наших президентов от положения традиционных монархов, военных диктаторов и даже тоталитарных правителей, которым не нужно использовать демократический камуфляж и заботиться о демократической легитимации своей власти»[3].

К идентичному выводу пришли австрийские исследователи К. Уоллес и К. Херфер. В своей работе, построенной на анализе ситуации в 11 странах ЦВЕ (Польша, Чехия, Румыния, Беларусь, Украина и др.), они обосновывают положение, что со снижением коррупции коррелируют экономический рост, успешная институци-

---

[1] Например: *Della Porta D.* Actors in Corruption: Business Politicians in Italy // International Social Science Journal. Vol. 48. 1996; *Crozier M., Huntington S.P., Watanuki J.* The Crisis of Democracy. N.Y., 1975. P. 127–129 и др.

[2] *Фурман Д.* Общее и особенное в политическом развитии постсоветской России и других стран СНГ // Прогнозис. 2006. № 3.

[3] Там же.

онализация, а также освоение базовых принципов демократии и ее поддержка. Таким образом, чем более свободно и демократично общество, тем ниже в нем уровень коррупции[1].

Попробуем осуществить верификацию данного вывода, сопоставив рейтинги коррупции и демократии, предоставленные международной неправительственной организацией Freedom House по странам ЦВЕ в 2006 г. Напомним, что рейтинги этой организации основаны на 7-балльной шкале. 1 баллу соответствует высший уровень достижений в демократическом развитии или, соответственно, в антикоррупционной политике. Низший уровень соответствует 7 баллам. «Десятка» наиболее «чистых» в коррупционном отношении стран ЦВЕ выглядит следующим образом:

Сравнительный рейтинг демократического развития и антикоррупционности стран ЦВЕ

(составлен по материалам Доклада Freedom House за 2006 г.)*

Страна	Рейтинг развития демократии	Рейтинг антикоррупционности
Словения	1,75	2,25
Эстония	1,96	2,50
Словакия	1,96	3,00
Венгрия	2,00	3,00
Латвия	2,07	3,25
Польша	2,14	3,25
Литва	2,21	4,00
Чехия	2,25	3,50
Болгария	2,93	3,75
Румыния	3,39	4,25

* Источник: www.freedomhouse.org/template.cfm?page=261&year=2006.

Обращает на себя внимание тот факт, что в шестерке лидеров рейтинга демократии, как и рейтинга антикоррупционности, фигурируют одни и те же страны, причем в одинаковой последовательности. Это говорит об очень высоком проценте позитивной корреляции между уровнем демократического развития и уровнем обуздания коррупции в постсоциалистических странах.

Интересное наблюдение делает, основываясь на собственных данных, президент Центра стратегических разработок М.Э. Дмит-

[1] См.: www.ihs.ac.at/publications/soc/rs44.pdf.

риев. Укрепление демократических институтов способно влиять на снижение коррупции даже сильнее, чем экономический рост: в настоящее время постсоциалистические Венгрия и Эстония по уровню антикоррупции опередили такие страны, как Италия и Греция.

В целом, как свидетельствуют данные, пока лишь меньшинство из постсоциалистических стран сумело справиться с проблемой коррупции. И достигнуто это не вопреки, а благодаря развитию демократических институтов. Именно демократия, как утверждает М. Дмитриев, – жесткий ограничитель коррупции. Речь идет, прежде всего, о таких механизмах, как повышение транспарентности, независимость средств массовой информации, подотчетность политиков через выборы, независимость судебной системы и высокая активность гражданского общества[1].

Политологический анализ феномена постсоциалистической коррупции требует ясности в вопросе взаимосвязи коррупции и демократии. Ряд ученых поддерживают мнение, что в странах со слабыми институтами и правопорядком демократизация подрывает рост и усиливает коррупцию; поэтому для таких стран предпочтительным является авторитарный политический режим образца Гонконга и Сингапура.

Другие исследователи утверждают, что далеко не во всех авторитарных странах уважается правопорядок, что именно авторитарное государство более других склонно к нарушению прав собственности. И главное – только демократия обеспечивает развитие гражданского общества, институты которого – наиболее действенный инструмент противодействия коррупции, по крайней мере, сведения ее до социально приемлемого уровня. Конечно, сама по себе демократия не является гарантией от коррупции, но ее отсутствие делает коррупцию неизбежным элементом политической и экономической жизни.

[1] См.: *Дмитриев М.* Дефицит демократии // Профиль. 2006. № 9 (471).