



**ГРОЗОВСКИЙ  
БОРИС**

обозреватель,  
автор телеграм-канала EventaAndTexts

## АНТИКОРРУПЦИОННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ?

Хотя за последние 30 лет множество стран предприняли масштабные антикоррупционные программы, в целом ситуация не улучшилась. Лишь нескольким странам удалось добиться устойчивого снижения коррупции. В борьбу с коррупцией вовлечены влиятельные силы, ее вред очевиден. Почему не удается добиться успеха?

Во многом это вызвано тем, что антикоррупционные движения часто представляют себя в аполитичных, технократических терминах и не могут вмешиваться во внутренние дела суверенных государств, пишут Майкл Джонсон и Скотт Фритзен в вышедшей недавно книге «Загадка коррупции»<sup>1</sup>. В результате антикоррупционная борьба упускает из виду укоренившиеся, часто вопиющие дисбалансы власти, позволяющие меньшинству эксплуатировать большинство, в том числе и за счет коррупции.

Постепенное ограничение власти чиновников редко приводит к успеху. Скорее, он достигается длительной политической мобилизацией граждан, противостоящей злоупотреблению властью. «Мы больше не можем бороться с коррупцией, просто борясь с коррупцией», — заметил по этому поводу Дэниэл Кауфманн, один из создателей системы оценки качества госуправления для Всемирного банка<sup>2</sup>.

### **Коррупция через призму теории коллективного действия**

Мы привыкли воспринимать коррупцию в принципал-агентской логике — как отклонение от нормы, злоупотребление властью, ненадлежащее поведение агента, использующего в частных интересах данные ему публичные полномочия. Однако

<sup>1</sup> Johnston M., Fritzen S. A. (2020) *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice*. Routledge.

<sup>2</sup> Kaufmann D. Rethinking the Fight Against Corruption. 29.11.2012. URL: <https://www.brookings.edu/opinions/rethinking-the-fight-against-corruption>.

вышедшая недавно в Oxford University Press книга<sup>3</sup> известного экономиста из университета в Гетеборге Бо Ротштейна доказывает, что этот подход не помогает ответить на вопрос великого экономиста Дугласа Норта: почему в разных странах настолько различается качество госуправления (и соответственно — уровень коррупции)? Что мешает всем странам мира управляться столь же хорошо, как управляются развитые? Что мешает им построить режимы с верховенством права и защитой прав собственности?

Согласно Норту, огромную роль в этом играют не только формальные институты, но и неформальные практики, а их изменение имеет скорее «взрывной», чем постепенный характер. Коррупция — в высшей степени неформальный институт, а поведение агентов базируется на их представлениях о том, как действуют остальные участники игры. Ротштейн убежден, что коррупция — это своего рода «социальная ловушка», связанная с проблемой коллективного действия (М. Олсон), и исходя из этого критикует общепринятые сейчас меры антикоррупционной политики.

Во многих случаях коррупционера нельзя описать как «плохого» агента, действующего в своих личных интересах, вместо того чтобы действовать в интересах «хорошего» принципала, выбравшего или назначившего его на эту должность. Ведь когда система коррумпирована сверху донизу, когда политическая элита получает доход за счет поведения, ориентированного на извлечение ренты, невозможно установить, кто этот «хороший» принципал, волю которого нарушает коррупционер. В этом случае у элит нет стимулов к изменению системы. Является ли таким принципалом народ? Нет, отмечает Ротштейн: в странах с высокой коррупцией у коррумпированных политиков даже в условиях демократии есть хорошие шансы переизбраться. А у коррупционеров низового уровня, включая полицейских и налоговых инспекторов, нет стимула отказываться от привычных практик: каждый уверен, что даже если лично он начнет вести себя честно, в целом ничего не изменится.

Вслед за Оскаром Курером<sup>4</sup> Ротштейн отказывается определять коррупцию через использование публичного положения в личных целях: что есть общее благо и в чем состоит общий интерес — это часто не очевидно. Курер исходит из античного «принципа беспристрастности», основы распределительной справедливости: следует относиться одинаково к тем, кто заслуживает равного. Коррупция — нарушение этого принципа в угоду личным интересам и групповому давлению. Такое понимание равно подходит и к античной, и к современной коррупции — она

<sup>3</sup>Rothstein B. (2021) Controlling Corruption: The Social Contract Approach. Oxford: Oxford University Press. URL: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780192894908.001.0001/oso-9780192894908>.

<sup>4</sup>Oscar K. (2005) Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement. *Political Studies*. Vol. 53. No. 1. P. 222–229. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00525.x>.

основана на дискриминации одних и покровительстве другим. Эта дискриминация возникает из дисбаланса власти, позволяющего меньшинству эксплуатировать большинство. Институционализированная коррупция базируется на партикуляризме, на том, что отношение к людям определяется их статусом<sup>5</sup>. Частный случай такого отношения — использование публичной должности в личных целях. «Бессмысленно быть единственным честным игроком в „гнилой игре“, — замечает по этому поводу Ротштейн, — добропорядочное поведение одного или нескольких агентов не приведет к изменениям там, где коррупция — не девиация, а норма жизни. Поэтому в политической системе, пораженной системной коррупцией, мы вряд ли найдем добропорядочных „принципалов“ как внизу, так и наверху»<sup>6</sup>. Когда система коррумпирована снизу доверху, политическая воля к ее реформированию равна нулю, отмечает Роберт Клитгаард<sup>7</sup>. Нанять лучших исполнителей, создать систему стимулов, включить конкуренцию, уменьшить полномочия бюрократов — все это звучит хорошо, но нет агентов, которые были бы способны внедрить эти изменения.

Если бы коррупция работала по принципу принципал-агентской модели, то лекарство от нее было бы простым: стоит принципалу поднять для агента вознаграждение за «хорошее» поведение, а также тяжесть наказания и риск быть пойманным за «плохое» поведение, как коррупция резко снизится. Этого не происходит в силу проблемы коллективного действия<sup>8</sup>. Все агенты по отдельности прекрасно понимают, что они выиграют от искоренения коррупции. Но они не доверяют друг другу — не верят, что другие откажутся от коррупционных действий, поэтому не видят причин менять собственное поведение. Ситуация могла бы измениться, если бы возникли институты, которые заставят их верить: большинство прекращает участвовать в коррупционном поведении, пишет Ротштейн. Однако создание таких институтов, в свою очередь, тоже сталкивается с проблемой коллективного действия.

Поэтому коррупция с институциональной точки зрения — самоподдерживающееся явление: если коррупционная система сложилась, то изменить ее крайне сложно. Коррупция, отмечает Ротштейн, — пример равновесий, в которых выигрыш отдельного агента зависит от того, какая доля других игроков будет придерживаться коррупционного поведения. Если ожидаемое число коррупционеров велико

<sup>5</sup> Mingui-Pippidi A. (2018) Seven Steps to Control of Corruption: The Road Map. *Daedalus*. Vol. 147. URL: <https://www.againstcorruption.eu/publications/7485/>.

<sup>6</sup> Rothstein B. (2021) *Controlling Corruption: The Social Contract Approach*. Oxford: Oxford University Press. URL: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780192894908.001.0001/oso-9780192894908>.

<sup>7</sup> Klitgaard R. (2006) Introduction: Subverting Corruption. *Global Crime*. Vol. 7. P. 3–4. <https://doi.org/10.1080/17440570601063724>.

<sup>8</sup> Mingui-Pippidi A. (2015) *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.

(то есть агенты не верят, что ситуация скоро изменится), то у агентов нет стимула к честной игре. Лишь когда участники игры думают, что большинство будет придерживаться честных правил игры, они поменяют собственное поведение.

Если вы живете в среде, где общепринятой нормой является взятка за устройство ребенка в школу, за визит к доктору, получение госконтракта, разрешения на строительство и т. д., если подобные операции вы проделываете регулярно в течение своей жизни, то отказаться от них — значит лишиться себя необходимой услуги или дохода. Коррупция в этом случае становится стандартной операцией, как оплата проезда в общественном транспорте: люди привыкают к этому и думают, что иначе просто невозможно: «все так живут». Они «интерпретируют жизнь в терминах коррупции»<sup>9</sup>, то есть ждут от других агентов именно коррупционного поведения.

### Постепенные изменения?

Если коррупция — устойчивое равновесие, то можно ли победить ее постепенными, мелкими изменениями, улучшая деловой климат, внедряя отдельные «лучшие практики» и снижая регуляторные барьеры? Кажется, такой подход может принести пользу. Но Ротштейн уверен, что небольшими изменениями делу не поможешь. Наоборот, они могут усугубить проблему, сделав коррупцию более укорененной в социальных практиках. Ведь коррумпированные агенты по определению не способны создать хорошие правовые институты, которые бы были выстроены на принципах и практиках «хорошего управления». В результате в коррупционной среде коррупция поражает и те институты, которые должны бороться с коррупцией. Так случилось, например, в Италии при Берлускони после попыток победить коррупцию в начале 1990-х годов<sup>10</sup>.

Почему и у кого в коррупционной среде должны возникнуть мотивы к созданию институтов, которые будут свободны от коррупции и смогут изменить привычную всем норму? Как «хорошее управление» может вытеснить «плохое»? Стратегии Всемирного банка и ООН предлагают найти «точку входа», где поддержка антикоррупционных мер особенно высока и где можно создать «историю успеха», затем постепенно идентифицировать коррупционные практики и исключать их, заменяя институтами «хорошего управления». Однако на практике такой подход редко приводит к успеху, подчеркивает Ротштейн.

<sup>9</sup> UNDP. Human Development Report 2002. Bosnia and Herzegovina. New York. URL: [https://www.ba.undp.org/content/bosnia\\_and\\_herzegovina/en/home/library/nhdr/nhdr-2002.html](https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/library/nhdr/nhdr-2002.html).

<sup>10</sup> Della Porta D., Vannucci A. (2007) Corruption and Anti-Corruption: The Political Defeat of «Clean Hands» in Italy. *West European Politics*. Vol. 30. No. 4. P. 830—853. <https://doi.org/10.1080/01402380701500322>.

Если общественные блага в государстве распределяются не универсально и беспристрастно (вне зависимости от знакомств, социального статуса и денег), а партикуляристским образом (в соответствии с распределением власти в обществе, связями и деньгами), то люди воспринимают это как должное, не ожидая честности, а системная коррупция никуда не уходит — она в лучшем случае меняет форму<sup>11</sup>, совершенно не реагируя на меры типа введения омбудсмана или антикоррупционных комиссий<sup>12</sup>. Ограниченное распределение общественных благ — это, по Дугласу Норту, естественный для человеческого общества «порядок ограниченного доступа». Он присущ первобытным и феодальным государствам, привычен во многих странах бывшего СССР, характерен для распространенного в развивающихся странах «капитализма для друзей». Поэтому предметом анализа для выработки антикоррупционной политики должны быть не столько страны с системной коррупцией, сколько редкие исключения, когда отдельным странам удается построить порядок открытого доступа.

В обществах с ограниченным порядком доступа элиты обретают богатство и власть нечестным образом — благодаря особым отношениям и доступу к благам, которые недоступны для «обычных смертных»<sup>13</sup>. Если люди думают, что богатства обретаются нечестно, если в обществе высок уровень неравенства, а доверие на низком уровне, то и воспринимаемый уровень коррупции в таком обществе высок. При этом в обществах с высоким неравенством люди не ожидают справедливого распределения благ, воспринимая коррупцию как приемлемую, неизбежную и неподвластную их контролю. Неравенство деморализует людей и заставляет их поверить, что они не являются хозяевами своей судьбы. В обществах с более справедливым распределением ресурсов неравенство воспринимается как отклонение от нормы и ведет к повышению воспринимаемого уровня коррупции. На индивидуальном уровне рост воспринимаемой коррупции коррелирует с уровнем доверия: те, кто не доверяет другим (и считает отношения в обществе несправедливыми), воспринимают коррупцию как более высокую.

Как же перейти от одного порядка распределения благ в обществе, от одного равновесия (частный случай которого — коррупция) к другому? Инсталлировать в феодальное, сословное общество работающих, например в Швеции, институт типа омбудсмана — очевидно плохая идея. Превалирующая культура легко,

<sup>11</sup> Как «антикоррупционные практики» подчиняются нормам системной коррупции, описано на примере Румынии: Mingui-Pippidi A. (2006) Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. Vol. 17. No. 3. P. 86—99. URL: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/corruption-diagnosis-and-treatment/>.

<sup>12</sup> Doig A., Watt D., Williams R. (2007) Why Do Developing Country Anti-corruption Commissions Fail to Deal With Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles. *Public Administration and Development*. Vol. 27. No. 3. P. 251—259. <https://doi.org/10.1002/pad.452>.

<sup>13</sup> Ariely G., Uslaner E.M. (2014) Corruption, Fairness and Inequality. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2460399](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2460399).

не поперхнувшись, этот институт поглощает. По Норту, изменения порядка доступа в обществе не происходят постепенно<sup>14</sup>. Для этого необходимо надежное соглашение между конкурирующими акторами, которое включает и формальные, и неформальные институты. Условие перехода (и обуздания коррупции) — высокий уровень доверия в обществе и доверия к правовым институтам.

Если люди в целом считают своих сограждан заслуживающими доверия (то есть придерживающимися тех же моральных стандартов, что и они сами), у них меньше причин вступать в эксплуатирующие их (или их партнеров) коррупционные отношения. Коррупция в этом смысле как бы заменяет доверие в тех обществах, где люди друг другу не доверяют: «Я не знаю, нужно ли тебе это благо, и достоин ли ты его получения, — рассуждает чиновник, — поэтому приму мзду как доказательство того, что оно тебе действительно нужно». Именно поэтому коррупцию так сложно обуздать, именно поэтому частичные меры не приводят к успеху, а только увеличивают социальный цинизм по отношению ко всем подобным мерам.

На примере Швеции во второй половине XIX века Ротштейн показывает, что решающим рычагом может стать реформа госслужбы. В 1840—1875 гг. в Швеции изменилось само значение слова «госслужащий». От феодальной трактовки госслужбы как дела, приносящего власть и собственность через аккумуляцию бюрократической ренты шведы сумели перейти к современной модели госслужбы с фиксированной оплатой, меритократической конкуренцией и подчинением чиновников законам. Коррупция перестала восприниматься как стандартная деловая процедура. Процедура подготовки чиновников стала серьезнее, привилегии аристократов были устранены, появилась свобода прессы, а затем и свобода вероисповедания, за преступления на госслужбе стали наказывать, распространилось понятие госслужбы как служения нации, была установлена свобода торговли, в обилии возникали открытые для всех гражданские организации — за 30—40 лет Швеция из феодального превратилась в современное государство. В эти же годы современными государствами становились Великобритания, Франция и США.

Борьба с коррупцией, кумовством, клиентелизмом во всех этих странах не была самоцелью — скорее, успех стал следствием обретения обществом порядка открытого доступа. Изменилось само представление о том, что такое политика и зачем она нужна, какими могут быть отношения между государством и гражданами. Ротштейн приходит к выводу, что нет единого набора институтов, изменив которые, можно избавиться от коррупции. Здесь важны и судебная система,

---

<sup>14</sup> Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.

и устройство госслужбы, и свобода слова, и честность политических лидеров — вплоть до момента, пока не произойдет скачкообразный переход от старого к новому равновесию. Непрямая стратегия борьбы с коррупцией может принести намного больше успеха, чем прямая. «Повсеместная коррупция, — писал Ларри Даймонд, — это не какой-то недостаток, который можно исправить с помощью технических средств или политического давления. Это то, как работает система, он глубоко укоренен в нормах и ожиданиях политической и социальной жизни. Снижение его до менее разрушительного уровня и его удержание на этом уровне требуют революционных изменений в институтах»<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>Diamond L. (2007) A Quarter-Century of Promoting Democracy. *Journal of Democracy*. Vol. 18. No. 4. P. 118—120.