

Иван Крастев

КОГДА «ХОЧЕТСЯ» НЕ ОЗНАЧАЕТ «МОЖНО»

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ВАШИНГТОНСКОГО КОНСЕНСУСА
ПО КОРРУПЦИИ¹

Бог не берет даров.

Второзаконие

«**В**ыходя за пределы известного, — писал Джон Т. Нунан-младший, — осмелюсь на предсказание: как рабство прежде было в порядке вещей, а теперь считается явлением отжившим и непостижимым, так уйдет в прошлое и практика мздоимства» (John T. Noonan, Jr, 1984). Это пророчество, сделанное почти двадцать лет назад виднейшим американским моралистом и экспертом по коррупции, в каком-то смысле оказалось верным. В реальности практика мздоимства не ушла в прошлое, как рабство, — напротив, своей всеохватностью она соперничает с «Макдональдсами», однако антикоррупционная риторика все больше напоминает риторику против рабства. Мировые лидеры, журналисты и простые граждане одержимы борьбой с коррупцией. Когда Мишеля Камдессю попросили обосновать политику структурных реформ, проводимую Международным валютным фондом, он стал оправдывать репрессивный подход Фонда чуть ли не в религиозных выражениях: «Вы не можете отвергать структурные реформы и выступать против структур греха. Если вы против структур греха, которые разъедают наш мир — коррупции, кумовства, сговоров, протекционизма, — то должны поддерживать структурные реформы, нравятся ли вам они или нет»².

Нынешние антикоррупционные заклинания — это причудливый винегрет из ссылок на волю небес, структурные реформы и демократию. Ново-

1. Мне хотелось бы поблагодарить своих коллег по «Агоре» за удовольствие совместной работы. Особую благодарность выражаю Шалини Рандерия за формулировку «Вашингтонский консенсус по коррупции». Это была столь важная фраза, что я решил вынести ее в подзаголовок.

2. Интервью с Мишелем Камдессю, *Foreign Policy*, September-October, 2000.

явленный антикоррупционный консенсус представляет собой важную точку, в которой демократизация пересекается с требованиями свободного рынка, в которой глобальная элита дает ответ на запросы местной демократической общественности. Рассказ о становлении антикоррупционного консенсуса — это рассказ о механизме глобализации. Это рассказ об удачном браке «глобального» и «местного», причем в роли «глобального» выступают международные финансовые институты, западные правительства, мировые СМИ и транснациональные корпорации, а в роли «местного» — организованная общественность, локальные СМИ и демократические политики.

В данном исследовании поднимается вопрос о том, за счет чего стал возможным глобальный антикоррупционный консенсус. В чем он заключается? Каковы его перспективы? Это исследование антикоррупционной политики не в том смысле, какие организации ее проводили, а в том смысле, зачем они ее проводили. Именно вопрос «зачем?», а не «кто?», интересовал меня в первую очередь.

В фокусе внимания находятся стратегии и взаимные отношения ведущих глобальных игроков в антикоррупционной политике — МВФ и Всемирного банка, крупнейших транснациональных компаний и «Transparency International» как ведущей мировой неправительственной организации, вовлеченной в борьбу с коррупцией. Данная статья, рассказывающая о том, как из коррупции сделали проблему глобальной политики и как оформлялась реакция глобальной политики на коррупцию, разделена на четыре части.

В первой части поднимается вопрос о том, из-за чего коррупция стала глобальной проблемой. Вторая часть посвящена тому, почему коррупция является предметом беспокойства организаций, составляющих Вашингтонский консенсус. В третьей части речь пойдет об истории возникновения новой науки о коррупции.

В заключении демонстрируется сложная природа компромиссов между глобальными и локальными силами, направленных на сохранение антикоррупционного консенсуса, и приводятся некоторые соображения о непростых взаимоотношениях между борьбой против коррупции и реформами.

Коррупция — настолько очевидная тема исследований для восточноевропейского политолога, что я чувствую себя обязанным сказать несколько слов в свое оправдание. Мое воображение захватила вовсе не коррупция. Больше, чем сама коррупция, меня поражают ведущиеся о ней дебаты. Я принял решение исследовать не коррупцию — это «банальное зло», а неоднозначность «божественной» антикоррупции.

В течение многих лет коррупция оставалась дискурсом, не обходившимся без конкретных историй. Цифры, взятые сами по себе, не могли никого заинтересовать. Большинство людей догадывалось, что никакой объективной общественной науки о коррупции не существует. Коррупция была единственной наукой, в которой каждая жертва считала себя экспертом. Коррупционный дискурс состоял из перечисления соблазнительных подробностей, имен, мест и конспирологических фантазий. Коррупция представлялась

слишком скользким и двусмысленным явлением, которое невозможно вписать в заумные математические модели. Подобно кулинарии и садоводству, коррупция считалась принадлежащей к царству местного знания. Люди всегда скептически относились к возможности победить коррупцию. Антикоррупционные кампании неизменно начинались с всеобщего энтузиазма и заканчивались всеобщим цинизмом (Visvanatan and Sethi, 1998).

Однако теперь положение изменилось. Коррупция — это царство антропологов, социологов и политологов — покорена экономистами. Успешно развивается глобальная антикоррупционная кампания, проводимая Всемирным банком, и почти никто не отваживается выражать скепсис по ее поводу.

Антикоррупционный консенсус претендует на наведение мостов между левыми и правыми либералами и консерваторами, между глобализацией и антиглобализацией. По сравнению с другими чертами новоявленной глобальной торговли, с информационной революцией и даже с насаждением всеобщих стандартов в области прав человека, глобальная политическая реакция на коррупцию вызывает меньше всего возражений. В те дни, когда антиглобалисты бушевали на улицах Сиэттла и Праги, протестуя против социальных издержек глобализации, антикоррупционная политика оставалась единственной сферой, в которой сохранялся консенсус между глобальными и локальными силами, между левыми и правыми. Местные неправительственные организации и продемократические группы активно сотрудничают с Всемирным банком в деле обуздания коррупции³. Иностранных инвесторов и иностранные правительства они считают союзниками, а не врагами. Но означает ли это, что местные общественные группы согласны с Камдессю в том, что ради борьбы со структурами греха нужно поддерживать структурные реформы, нравятся ли вам они или нет? Равнозначен ли антикоррупционный консенсус консенсусу по поводу политической реакции на коррупцию?

ПОЧЕМУ КОРРУПЦИЯ СТАЛА ГЛОБАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМОЙ

Последнее десятилетие XX века примечательно глобальным взрывом интереса к проблеме коррупции. В 1982–1987 годах слово «коррупция» встречалось в среднем 229 раз в год на страницах таких изданий, как «The Economist» и «Financial Times». В 1989–1992 годах этот показатель поднялся до 502 раз в год. В 1993 году слово «коррупция» 1076 раз упоминалось в этих двух влиятельнейших европейских финансово-политических изданиях. В 1994 году коррупция упоминалась 1099 раз, в 1995-м — 1246 раз. Эта тенденция сохраняется и в настоящее время.

Однако популярность темы коррупции не ограничивается одними печатными изданиями. МВФ и Всемирный банк включили в условия предоставления займов требования о прозрачности. В 1996 году Всемирный банк пересмотрел принципы своей работы, недвусмысленно заявив, что коррупция

3. Подробнее об этом сотрудничестве см.: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

и мошенничество станут основой для отмены контракта, если должник не предпримет соответствующих мер против них. В декабре 1997 года члены Совета ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) подписали международное соглашение, ставящее вне закона подкуп иностранных должностных лиц. В 1997 году МВФ заморозил 227-миллионный заем для Кении из-за сомнений в подконтрольном расходовании этих средств. В том же году на ежегодном совещании МВФ и Всемирного банка в центре внимания стоял вопрос о коррупции. За последние пять лет на антикоррупционные проекты были потрачены миллиарды долларов. Борьба с коррупцией стоит в верхних строчках политической повестки дня таких разных стран, как Россия, Китай, США, Германия, Мексика и Нигерия.

Что же случилось? В современном мире так много коррупции или же она стала особенно вредоносной? Почему глобальный мир оказался к ней менее терпим, чем доглобальный?

Быстро разрастающаяся в объемах литература о коррупции (Tanzi, 1998, Rose-Ackerman, 1999) задает несколько основных направлений ответа на эти вопросы.

Окончание Холодной войны. Конец Холодной войны стал также концом периода политического лицемерия. У западных демократий больше нет оснований для поддержки коррумпированных диктаторов. С устранением советской угрозы коррупция перестала быть вопросом безопасности.

С завершением Холодной войны окончилась и великая идеологическая конфронтация, проходившая в развитых и развивающихся странах. Объясняя успех операции «Чистые руки» в Италии, Романо Проди обошелся лишь одним словом — «Ялта». Конец Ялтинских договоренностей убедил итальянских бизнесменов в том, что плата «партийного налога» лишилась всякой легитимности.

Конец идеологии. Крах коммунизма поставил под сомнение легитимность самой демократии. Оставшись без великой идеологической борьбы, граждане западных демократий обратили свое внимание на личные качества и честность людей, занятых политикой. «Американизация» европейской политики привела к тому, что старая экономика «продажи идеологии» оказалась заменена новой экономикой «продажи лидеров». Нравственные ценности политиков и их личная честность завладели воображением общественности.

Крах «реального социализма». В Восточной Европе злободневность антикоррупционной темы имеет специфическую причину. Старая система обмена услугами, типичная и широко распространенная в коммунистический период, сменилась банальным взяточничеством. Восточная Европа из общества «окажи мне услугу» превратилась в общество «дай мне взятку».

Обвальное распространение социального неравенства, происходившее в коммунистических странах, было трудно объяснить ссылками на предприимчивость и трудолюбие. Появление новых богатых и новых бедных, а также непонятные причины успехов и неудач заставили людей поверить, что единственное разумное объяснение всем этим явлениям — коррупция.

Другим критическим фактором, повышающим склонность к коррумпированности, являлась массовая приватизация. Достаточно представить себе масштабы перераспределения богатства, имевшего место в странах бывшего советского блока, чтобы понять заикленность Восточной Европы на тему коррупции (World Bank, 2000).

Расцвет новых СМИ. Новое глобальное информационное окружение и популярность журналистских расследований — еще два фактора, вносящие свой вклад в новое видение коррупции. Сегодня, один раз щелкнув по клавише мыши, люди могут получить информацию о деле Коля в Германии, о кремлевском скандале с кредитными карточками⁴ и о скандале вокруг «Bank of New York». Истории о коррупции хорошо продаются, поскольку взятка «столь же интимна, как соблазнение, и столь же груба, как изнасилование». Публикация рассказов о коррупции не менее выгодна, чем инвестиции в Интернет, а риск гораздо ниже.

Распространение демократии. Всеобщая увлеченность вопросом коррупции отчасти объясняется также распространением демократии. Нельзя сказать, что демократия по определению чище, чем недемократический режим, однако в демократических странах правители вынуждены регулярно баллотироваться и даже рискуют быть неперезибранными. Электоральная конкуренция усиливает вероятность того, что акты коррупции всплывут на поверхность. Тот факт, что все больше стран проводит выборы, делает коррупцию более заметным и существенным фактором в глобальном масштабе.

Рост глобального рынка. Новая мобильность и новый глобальный рынок также вносят свой вклад в заметность коррупции. По словам Вито Танци, «глобализация приводит к частым контактам индивидуумов из стран со слабой коррупцией с лицами из таких стран, в которых коррупция эндемична. Эти контакты повышают международное внимание, уделяемое коррупции, особенно из-за убежденности некоторых компаний в том, что они остались без тех или иных контрактов из-за того, что выигравшая компания дала взятку» (Tanzi, 1998).

Развитие гражданского общества. Рост гражданского общества и кампании по просвещению публики, проводящиеся неправительственными организациями, мобилизовали серьезные антикоррупционные настроения. В частности, благодаря гражданской пропаганде проблема коррупции стала восприниматься не только как проблема коррумпированных стран, но и как проблема тех стран и иностранных компаний, которые их коррумпируют. Гражданские активисты привлекли внимание к тому факту, что коррупционные деньги, полученные на Востоке, хранятся в банках Запада.

Рост организованной преступности. По сведениям Интерпола, прибыль организованной преступности лишь за один 1999 год оценивается в 400–650 миллиардов долларов. На языке политологии коррупция и организованная преступность оказываются структурно взаимосвязанными. Корруп-

4. Имеется в виду обвинение Павла Бородина в получении взятки от швейцарской фирмы «Мабитекс» (прим. перев.).

ция ослабляет государство, не давая ему стать эффективной третьей силой. Неспособность государства охранять законопорядок создает вакуум, который заполняет организованная преступность. Когда власть и юридическая система становятся настолько коррумпированными, что не могут обеспечить выполнение контрактов, единственной силой, способной навести порядок, остается мафия. В этом смысле организованная преступность рассматривается и как источник, и как продукт растущей коррупции.

Все эти факторы в тех или иных сочетаниях использовались для того, чтобы объяснить новые представления о коррупции. Они иллюстрируют тот масштаб, который коррупция приобретает как глобальная проблема. Но даже вместе взятых их все равно недостаточно, чтобы объяснить, каким образом коррупция превратилась в вопрос глобальной политики и почему Всемирный банк и МВФ называют ее в качестве одной из структур экономического греха.

Десятки коррупционных скандалов, разразившихся в последнее десятилетие, не слишком отличались от волн аналогичных скандалов в прошлом. Достаточно вспомнить коррумпированные 1970-е годы с Уотергейтом и знаменитым скандалом вокруг «Локхида». Достаточно вспомнить дело Флика в Германии и ряд скандалов, которые сотрясли Латинскую Америку. В течение всего периода Холодной войны коррупция была одной из важнейших проблем, связанных с развивающимися странами, и СМИ активно освещали ее.

Но тем не менее та коррупция, при всех ее масштабах, не являлась проблемой международной политики. Почему же она сейчас стала такой проблемой? Из-за того, что сама коррупция усилилась, или же мир изменился?

В современной антикоррупционной литературе предполагается, что нынешний интерес к коррупции представляет собой результат либо усиления самой коррупции, либо повышения ее заметности. Все рассуждения начинаются с того факта, что новый глобальный антикоррупционный консенсус является ответом на изменения, связанные с самой коррупцией или с представлениями о ней. Я же придерживаюсь противоположной гипотезы. Именно новая антикоррупционная риторика стала ответом на перемены в международной торговой политике и в политике международных финансовых институтов, которые привели к большей заметности коррупции в современном мире и к новой концептуализации ее роли. Не реальность «размаха коррупции» вызвала глобальную антикоррупционную реакцию, а распространение представлений о коррупции как ключевой политической проблеме привело к появлению данных о росте коррупции. Рассказ о становлении антикоррупционного консенсуса в гораздо большей степени, нежели исследование коррупции как таковой, дает нам возможность заглянуть на кухню глобализации. Исследование нынешнего антикоррупционного консенсуса не следует сводить к исследованию того, каким образом коррупция была «открыта» в качестве важнейшей политической проблемы. Имеет смысл также изучить, кто «открыл» ее и зачем.

ПОЧЕМУ КОРРУПЦИЯ БЫЛА ОТКРЫТА КАК ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

Популяризованная версия рассказа о том, как Всемирный банк, МВФ и ОЭСР открыли коррупцию и решили бороться с ней, читается как мыльная опера на материале гражданского общества. Согласно этой истории нынешняя глобальная реакция на коррупцию стала результатом давления со стороны демократической общественности — якобы только-только возникшее глобальное гражданское общество призвало к проведению глобальной антикоррупционной кампании.

Нам рассказывают, что в начале была «Transparency International». Эту организацию основала в 1993 году группа бывших работников Всемирного банка⁵. Образованная примерно по тому же принципу, что и «Международная амнистия», «Ти-Ай» посвятила себя борьбе с коррупцией и распространению прозрачности по всему миру. И уже через несколько лет все изменилось. Именно давление со стороны «Ти-Ай» заставило международные организации понять, что коррупция — это глобальная проблема, которая не ограничивается рамками Третьего мира и Восточной Европы. Ответственность за нынешнюю «эпидемию коррупции» была возложена на тот подход к коррупции, который страны-участницы ОЭСР практиковали за пределами своих границ. И якобы именно диссидентское послание со стороны «Ти-Ай» изменило установившиеся представления о коррупции. В следующей части своего исследования я подробно рассмотрю вопрос о том, как «Ти-Ай» донесла до адресатов свое послание. Но сейчас мне хочется подчеркнуть тот факт, что принятая «Ти-Ай» антикоррупционная стратегия стала краеугольным камнем при создании широкой коалиции. «Ти-Ай» не желала иметь дело с конкретными случаями коррупции и сконцентрировала свои усилия на пропаганде институциональных реформ. Принятый в «Ти-Ай» антикоррупционный дискурс не был дискурсом местных антикоррупционных активистов, «разгребавших грязь» — это был дискурс реформаторов из международных организаций. Речь шла не о преодолении коррупции, а о насаждении прозрачности. Неконфронтационный подход в борьбе с коррупцией подчеркивался самой организационной структурой «Ти-Ай». В работе его национальных подразделений (сохранявших автономию в рамках глобальной организации «Ти-Ай») участвовали представители гражданского общества, деловых кругов и правительства. Такой корпоративный подход к мобилизации сто-

**КОРРУПЦИЯ — ЭТО ГЛОБАЛЬНАЯ
ПРОБЛЕМА, КОТОРАЯ НЕ ОГРА-
НИЧИВАЕТСЯ РАМКАМИ ТРЕТЬЕ-
ГО МИРА И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

5. Больше о Transparency International см.: <http://www.transparency.de>

ронников антикоррупционной политики оказался очень успешным при отношениях с международными организациями, но способствовал дистанцированности от местных антикоррупционных дискуссий. Среди основателей национальных отделений «Ти-Ай» нередко встречаются имена «героев» местных коррупционных скандалов. «Ти-Ай» придерживается столь инклюзивного подхода, что нередко затруднительно понять, кто же ее противники. Но именно деятельность «Ти-Ай» привела к изменениям, которые повлекли за собой нынешнюю моду на чистые руки в ее варианте для гражданского общества.

Однако ознакомление с архивами текущей антикоррупционной революции дает возможность придумать другие ответы на вопрос о том, как коррупция превратилась в глобальную проблему. «Ти-Ай» можно рассматривать как один из факторов в становлении нынешнего антикоррупционного консенсуса, но с другой стороны, эту организацию можно рассматривать как инструмент той политики, которая уже была одобрена Всемирным банком и Госдепартаментом США.

США ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Согласно этому альтернативному варианту, в начале была не Transparency International, а Госдепартамент США. По словам Патрика Глинна, Стивена Корбина и Мозеса Наима, «важный поворот в американской политике по вопросу о взяточничестве произошел после того, как в 1993 году к власти пришла администрация Клинтона, сделавшая акцент на торговле. Отказавшись от принятого их предшественниками подхода «долгого ящика», госсекретарь Уоррен Кристофер и заместитель госсекретаря по делам экономики и бизнеса Дэниэл Тарулло решили объявить переговоры в ОЭСР по поводу взяточничества одним из приоритетов Госдепартамента. Таким образом, и тот и другой выразили давние и настойчивые чаяния американского делового сообщества создать для всех равные условия игры» (Kimberly Ann Elliot, 1997). Одержимость американского делового сообщества вопросом коррупции восходит к 1970-м годам. Постуотергейтский дух «копания в грязном белье» и шок от дела «Локхида» побудили американских законодателей принять в 1977 году Акт о зарубежной коррупционной практике (отменен в 1988-м), который ставил вне закона подкуп зарубежных должностных лиц американскими гражданами и компаниями. Начиная с 1970-х годов, американское деловое сообщество жаловалось на то, что жесткая позиция США в отношении коррупции серьезно подрывает возможности американских компаний, работающих в коррумпированном окружении стран Третьего мира. Согласно отчету Департамента торговли от 1996 года, подготовленному при содействии разведслужб США, американские фирмы в 1994–1995 годах понесли убытки, оцениваемые в 11 млрд. долларов, из-за того, что конкуренты прибегали к взяточничеству. В «Экономисте» цитируется еще одно правительственное исследование, в котором утверждалось, что в 1994–1995 годах американские компании упустили около 100 контрактов

на сумму в 45 млрд. долларов, доставшиеся менее принципиальным соперникам. Анализ, результатом которого стали эти цифры, остается засекреченным. Трудно понять, каким образом была произведена такая оценка. Но на основе этих цифр в США была инициирована кампания за то, чтобы заставить другие страны-участницы ОЭСР объявить преступлением дачу взяток иностранным чиновникам и изменить правила, согласно которым взятки в таких странах, как Франция и Германия, облагаются налогом. Основным методом американской политики в сфере переговоров по вопросу взяточничества было общественное давление на европейские правительства. «Фактор смущения сыграл очень большую роль на этих переговорах», — признавался один из европейских переговорщиков.

Эта торговая версия истории об открытии коррупции показывает, что признание коррупции как глобальной политической проблемы нельзя объяснить одним лишь модным «давлением снизу». В значительной степени оно стало результатом одновременного давления снизу и давления со стороны США, причем обе стороны беззастенчиво использовали друг друга в глобальной антикоррупционной игре.

Существует, по меньшей мере, еще два других глобальных игрока, которые по очень существенным и весьма специфическим причинам изменили свое отношение к коррупции — это транснациональные корпорации и бретон-вудские институты.

ТНК ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Согласно традиционным представлениям о коррупции «обращение» транснациональных корпораций из источников коррупции в борцов с ней было поразительным феноменом. Чтобы подчеркнуть ту степень, в которой иностранный капитал ранее считался причиной коррупции, достаточно указать, что в болгарском языке все французские, немецкие и английские слова, обозначающие бизнес, недвусмысленно подразумевают совершение актов коррупции.

В 1960-е и 1970-е годы иностранные инвесторы считали коррупцию полезным механизмом проникновения в экономику развивающихся стран и ее модернизации. Коррупция была инструментом, разрушающим традиционные протекционистские барьеры, возведенные правительствами постколониальных государств.

В дивном новом мире ВТО протекционизм стал для многих правительств непозволительной роскошью. Для переходных экономик Центральной и Восточной Европы протекционизм просто невыносим. Зависимость от займов МВФ и конкуренция за прямые иностранные инвестиции вынудила эти страны открыть свою экономику и принять антипротекционистское законодательство. Возникновение такого открытого окружения — основная причина смены настроений ТНК по отношению к коррупции. Такие компании, как «Шелл» и «Локхид», обнаружили, что коррупция превратилась в скрытую форму протекционизма.

По сравнению с нормальными рынками товаров и услуг, коррумпированные рынки характеризуются очень высокой стоимостью местной информации. Чтобы подкупить должностных лиц и получить контракт, отныне недостаточно дать самую большую взятку в самом большом конверте. Рынок продажных услуг — это закрытый, подпольный рынок. Чтобы успешно конкурировать на этом рынке, необходимо знать, когда, кому и как давать взятку. Местный бизнес имеет на коррупционном рынке более прочные позиции, поскольку он подключен к существующим сетям и обладает местными знаниями. Иными словами, коррумпированное деловое окружение намного более благоприятно для местного бизнеса, чем для иностранных инвесторов. Крупные коррупционные скандалы последних лет в Восточной Европе связаны не с получением контрактов транснациональными компаниями, а с утратой этими компаниями контрактов или с ущемлением их прав собственности. Горькая история злоключений «БиПи-Амоко» в России — иллюстрация того факта, что на нефтяных полях Сибири выживают только инсайдеры.

В частном разговоре крупный британский дипломат сетовал на то, что западных инвесторов просто не пускают на коррумпированные рынки. «Мы им просто не нужны, — сказал этот дипломат, — им не нужны ни наши инвестиции, ни даже наши взятки»⁶.

Именно осознание того, что коррупция является скрытой формой протекционизма, является главной причиной присоединения ТНК к антикоррупционному движению и требуют эффективно обуздать коррупцию. Это не означает, что ТНК в своей деятельности отказались от коррупции, это просто означает, что отныне они предпочитают нормальные рынки.

ВСЕМИРНЫЙ БАНК ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Но не одни только ТНК и США обнаружили, что коррупция невыгодна; одновременно Всемирный банк и (по совместительству) МВФ сообразили, что проблему коррупции можно использовать для решения иных проблем.

Мы часто забываем о том, что и Всемирный банк, и МВФ — институты Холодной войны, и что их роль определялась в контексте глобального противостояния между свободным миром и коммунизмом. Всемирный банк сыграл важную роль в предотвращении вторжения коммунизма в бедные страны Третьего мира. Играя вспомогательную, но важную роль, Всемирный банк проявлял особую осторожность в отношении чувств своих клиентов из Третьего мира. В течение всей Холодной войны слово «коррупция» просто отсутствовало в лексиконе МВФ и Всемирного банка. «Когда я пришел во Всемирный банк, — пишет Джеймс Вольфенсон, — мне сказали, что есть одно слово, которое я не могу использовать, слово на букву «К», а именно «коррупция». Понимаете, коррупция отождествлялась с полити-

6. Разговор с автором данной статьи.

кой, и если бы я влез в эти дела, то у меня были бы большие неприятности с Советом»⁷.

Но, начиная с 1996 года, Всемирный банк и МВФ оказались в таком положении, когда уже не могли игнорировать феномен коррупции. Им пришлось заняться этой проблемой по нескольким причинам. Первой из них было требование большей прозрачности и подотчетности по отношению к программам Всемирного банка и МВФ. В глазах критиков эти учреждения, участвовавшие в Вашингтонском консенсусе, не просто терпимо относились к коррупции; их самих обвиняли в насаждении коррупции. Второй причиной являлось давление властей США, включивших в условия работы МВФ и Всемирного банка ответственное управление. Третьей была эскалация критики политики Вашингтонского консенсуса, особенно в отношении деятельности МВФ и Всемирного банка в России, а также давление со стороны влиятельных консервативных кругов в США, требовавших закрыть Всемирный банк или, по крайней мере, свести его роль к минимуму (Naim Moises, 2000).

Борьба с коррупцией стала частью новой стратегии Всемирного банка и в меньшей степени МВФ, старавшихся доказать свою полезность в мире, сложившемся после окончания Холодной войны.

Что касается Всемирного банка, то упор на ответственное управление и прозрачность принес три явных выгоды: он позволил увязать реформу этого учреждения, проводимую ее новым президентом Джеймсом Вольфенсоном, с акцентом на институциональное строительство и осведомленность; улучшил имидж Банка; и, наконец, позволил Банку отмежеваться от ортодоксальной политики МВФ.

В отчете Банка за 1997 год признается роль государства в экономике и приводится новая формулировка позиции Банка в связи с отношениями между государством и рынком. Делается вывод о том, что функционирующий рынок невозможен при отсутствии функционирующего государства и что в переходный период приоритет должен отдаваться институциональным реформам.

Ответственность за политические неудачи была возложена не на неверную политику, а на неверно расставленные приоритеты. Согласно словарию Вашингтонского консенсуса, за провал первоначального пакета реформ в таких странах, как Россия, отвечало слабое институциональное окружение. Коррупцией объяснялись многочисленные политические неудачи в различных обстоятельствах. Примеры различных неудач имели своей общей чертой наличие эндемичной коррупции. Акцент на коррупции помог Банку объяснить свои провалы, а кроме того, давал таким внутренним реформаторам, как Джозеф Стиглиц, основания потребовать внесения коррективов в ортодоксальный подход. Однако, чтобы заняться коррупцией, Всемирный банк был вынужден деполитизировать ее. «Я посетил ряд стран, — вспоминает Вольфенсон, — и решил, что слово на «К» следует интерпретировать не как политическую, а как социально-экономическую проблему». Такое

7. Произнесено на Всемирном форуме по борьбе с коррупцией.

переопределение произошло в 1996 году. Коррупция отныне никак не связывалась с политикой.

Непременным условием для успешной ликвидации гиперкоррупции был провозглашен успех реформ второго поколения. Возникла потребность во всеобъемлющей глобальной антикоррупционной инициативе. В 1997 году Всемирный банк издал политический документ под названием «Поможем странам победить коррупцию», согласно которому Банк становился советником по антикоррупции в последней инстанции.

КАК РОДИЛАСЬ НОВАЯ НАУКА О КОРРУПЦИИ

Самая интригующая часть моего рассказа—не о давлении, оказанном американским правительством на переговоры о коррупции в ОЭСР, не о стратегиях выживания Всемирного банка и его институциональной заинтересованности в превращении коррупции в экономический вопрос. И не о роли глобальных неправительственных организаций. Речь пойдет о социологии.

Объявление коррупции вопросом глобальной политики, который можно решить мерами, «пригодными для всех», было бы немислимым без радикального осознания того, что коррупция поддается измерению. Именно такая радикальная трансформация социологического дискурса о коррупции сделала возможной нынешнюю глобальную антикоррупционную кампанию. Новый антикоррупционный консенсус породил к жизни и новую антикоррупционную науку. А новая антикоррупционная наука предоставила данные, которые стали оправданием для нового антикоррупционного консенсуса.

Традиционно коррупция была нетипичным для социологии вопросом. Она почти отсутствует в теоретическом дискурсе конца XIX и начала XX веков. Слово «коррупция» не встречается в предметных указателях к собраниям сочинений Маркса и Милля. Для XIX века коррупция считалась чем-то, с чем следует смириться, о чем можно сплетничать, на что можно жаловаться, но не тем, о чем можно рассуждать. С «коррупцией» можно было столкнуться в газетах и памфлетах, но только не в научных трудах.

Социологи не обращали внимания на коррупцию главным образом из-за представления о том, что это нравственная проблема. В своей книге «Коррупция. Этика и власть во Флоренции в 1600-1770 гг.» Жан-Клод Ваке показывает, что в рассматриваемый период дискурс о коррупции был дискурсом не о государстве, а о человеческой природе. Именно по этой причине о коррупции говорили, но она никак не отражалась в политической литературе. Убежденность новой эпохи в том, что институты коррумпируются коррумпируемыми индивидуумами, выталкивала коррупцию на периферию дискуссий об институтах. Успешные антикоррупционные реформы, предпринятые в США в конце XIX века, явились результатом двух отчетливых организационных сбоев, а не новых идей в исследовании коррупции. Движение за реформу государственных организаций было вызвано к жизни возрастающей неэффективностью при оказании общественных услуг и возрастаю-

щей неэффективностью патронажной системы найма при одновременном разрастании государственного аппарата (Ackerman, 1999).

В более близкую эпоху та неловкость, которая характерна для отношения социологии к коррупции, была связана с проблемой определения — достаточно общего, чтобы охватить все акты коррупции в различных культурах и в различные исторические эпохи, и такого, которое превратило бы дискуссию о коррупции в нечто большее, нежели рассмотрение конкретных примеров.

При определении понятия «политическая коррупция» применяются три основных подхода, конкурирующие друг с другом. Согласно первому, она определяется как злоупотребление государственной должностью с целью личной наживы. Согласно второму, коррупция определяется по отношению к общественным интересам и общественному мнению. Третье определение строится вокруг понятия рынка — коррупция называется поведением рыночного типа за пределами рыночной сферы. Все эти определения имеют свои сильные и слабые стороны. И все они по-разному определяют то, что мы исследуем в ходе изучения коррупции (Heywood, 1997). Дискуссия об определении неизменно отступает, наталкиваясь на вопросы типа: можем ли мы при исследовании коррупции ограничиться лишь актами злоупотребления государственной властью, которые являются преступлением по уголовному законодательству, или же следует рассматривать и такие акты коррупции, которые не наказуемы уголовно? Как нам поступать в ситуации, когда определенные действия называются коррупцией в существующем колониальном законодательстве, но общественное мнение не считает их коррупцией? А если мы примем те определения коррупции, в основе которых лежат общественные интересы и общественное мнение, то как определить общественные интересы, и чье мнение является общественным мнением? Следует ли рассматривать лишь денежные формы коррупции, или нужно учитывать также и неденегные виды подкупа? Как определять личную наживу в контексте коррупционных исследований? Все эти дискуссии хорошо известны исследователям коррупции.

Но в действительности главной проблемой при исследовании коррупции всегда была не проблема поиска рабочего определения, а проблема данных. Поскольку коррупция — преступление, но такое преступление, в огласке которого никто не заинтересован, число дел о коррупции, попавших в суды, ничтожно по сравнению с общим количеством актов подкупа. Кроме того, число доказанных случаев коррупции смехотворно мало. Полагаться на общественное мнение также зачастую рискованно. Антикоррупционная риторика то и дело используется в политических целях, а убеждение публики в том, что ее собственное или соседнее общество коррумпировано, чаще свидетельствует о распространенности антикоррупционной риторики, нежели о реальном состоянии дел.

Проблема с данными включает также проблему легитимности при оценке коррупции. Что мы утверждаем, когда говорим, что в такой-то стране усилилась коррупция? Хотим ли мы сказать, что там происходит больше

актов подкупа в пересчете на одного человека, или что все больше людей вовлечено в акты подкупа, или что общественное мнение заявляет о растущей коррумпированности страны, или что коррупция проникла на высшие уровни власти?

Другая трудность с коррупцией состоит в определении ее функции в обществе. Нынешняя точка зрения, гласящая, что коррупция вредит развитию, еще десяток лет назад вовсе не считалась очевидной. В 1960-е и 1970-е годы широко обсуждалась тема коррупции в странах Третьего мира, но к единому мнению о том, как она влияет на развитие, так и не удалось прийти. Азиатское экономическое чудо не способствовало выработке жесткого отношения к коррупции. Восточно-азиатские «тигры» развивались вполне успешно, несмотря на то, что считались коррумпированными странами. Кроме

того, исследователи и политики не спешили бороться с коррупцией по политическим причинам. В период Холодной войны коррупция очень часто воспринималась как демократическая болезнь: ведь столько военных переворотов и коммунистических революций в разных частях света оправдывалось именно антикоррупционной риторикой. «Подкуп — один из факторов в Холодной войне», — писал в 1957 году «The Economist». Антикоррупционная риторика считалась прикрытием для революционно-коммунистической риторики.

В 1960-е и 1970-е годы существо-

вало два основных направления в оценке роли коррупции в развивающихся странах. По мнению таких людей, как Хантингтон, коррупция могла иметь положительный эффект. Она снижала уровень насилия, вдобавок представляла собой один из механизмов адаптации к современности и вообще имела антиреволюционный характер. «Тот, кто дает взятку полицейскому — служащему системы, — утверждал Хантингтон, — более склонен идентифицировать себя с системой, чем тот, кто штурмует полицейский участок» (Huntington, 1968).

Апологеты коррупции взяли на вооружение проведенный Робертом Мертоном функциональный анализ политического механизма США, показывающий, что коррупцию невозможно рассматривать вне конкретного контекста, в котором она существует, и что во многих случаях коррупция функциональна для развития общества.

В своей книге «Сравнительная политическая коррупция» Джеймс Скотт демонстрирует несколько скрытых функций коррупции в контексте пост-

**В ПЕРИОД ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ
КОРРУПЦИЯ ОЧЕНЬ ЧАСТО ВОСПРИНИМАЛАСЬ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ БОЛЕЗНЬ: ВЕДЬ СТОЛЬКО ВОЕННЫХ ПЕРЕВОРОТОВ И РЕВОЛЮЦИЙ В РАЗНЫХ ЧАСТЯХ СВЕТА ОПРАВДЫВАЛОСЬ ИМЕННО АНТИКОРРУПЦИОННОЙ РИТОРИКОЙ**

колониальной модернизации. Например, коррупция служила для китайского меньшинства в Малайзии единственным каналом к принятию политических решений. В случае Советского Союза «блат» (безденежный обмен услугами) считался формой адаптации населения к экономике дефицита. В конце 1964 года Натаниэл Лефф из Колумбийского университета указывал, что «коррупция может внести элемент конкуренции в самодостаточную монополистическую промышленность,.. и таким образом в систему оказывается внедрена тенденция к эффективности» (Leff, 1964). Кроме того, подкуп оправдывался как механизм экономии времени при транзакциях в сильно бюрократизированном окружении.

Морализаторы в дискуссиях о коррупции не были готовы признать прогрессивную роль мздоимства в развивающихся странах. Они указывали на долговременное влияние коррупции на функционирование государственной администрации и негативное воздействие на гражданскую культуру. Критики коррупции оценивали последствия коррупции, скорее, в длительной перспективе государственного и общественного строительства, нежели в смысле непосредственных плюсов и минусов. Однако и апологеты, и моралисты сходились на понимании того, что вопрос коррупции существенно зависит от контекста, и поэтому анализ коррупции должен быть контекстуальным по самой своей природе. В 1960-е и 1970-е годы было бы ересью верить в возможность появления глобального антикоррупционного политического пакета, предлагаемого одновременно Нигерии, России, Мексике и Китаю.

В контексте прежних дискуссий нынешняя антикоррупционная парадигма представляет собой совершенно новое явление. Деконтекстуализация антикоррупционных исследований началась одновременно с превращением коррупции из политической в экономическую проблему и связанными с этим тремя важными «открытиями», которые и родили новую антикоррупционную парадигму.

Первым было открытие того, что коррупция является институциональной проблемой. Вторым — открытие того, что прежние знания о коррупции политически иррелевантны. И наконец, великое открытие о том, что коррупцию можно оценить количественно.

История трех этих великих открытий — это история того, как экономический дискурс вытеснил все прочие дискурсы на периферию дискуссий о коррупции. Важнейшим поворотным пунктом в понимании коррупции послужило представление о том, что акт коррупции представляет собой рациональное поведение, совершающееся под воздействием определенных стимулов. Было объявлено, что достаточно привлечь к этим стимулам внимание, чтобы снизить уровень эндемичного коррупционного поведения. В XVII веке люди обычно считали, что коррумпируемые люди коррумпируют учреждения. Недавняя эпоха не только продемонстрировала, что именно учреждения коррумпируют людей, но и то, что проблема коррупции — это проблема политического выбора. Люди коррумпируются из-за того, что придерживаются такой политики, которая насаждает коррупцию.

В своей экономической формулировке дискурс о коррупции деконтекстуализируется и нормативируется. За единственную законную отправную точку при исследовании коррупции принимается индивидуум, а не общество и принятые в нем практики.

Такая деконтекстуализация понимания коррупции стала возможной благодаря тому, что неэкономисты не сумели обосновать рискованность глобальной антикоррупционной политики. Неспособность антропологов, социологов и политологов оспорить монополию экономистов в дебатах о коррупции была связана с выяснением политической некорректности культурных аргументов, относящихся к коррупции. В ходе разворачивавшихся дискуссий 1960-х годов многие антропологи и политологи все свое внимание уделяли конкретным примерам коррупции, иллюстрирующим тот факт, что для различных политических и культурных режимов характерны разные формы коррупции. Дифференциация представляла собой основную методологию при изучении коррупции. Индивидуум «рационализировался» в своем собственном культурном и политическом окружении. Прежний дискурс о коррупции утверждал, что различные политические режимы создают условия для различных типов коррупции. Не было найдено прямой связи между распространением мелкой коррупции и ростом политической коррупции. Старый дискурс был нацелен на поиск объяснений, представляя собой коррупционный, а не антикоррупционный дискурс.

Утверждая, что западные нормы коррумпированного поведения неприменимы к незападным обществам, большинство антропологов и политологов понимало свою позицию как защиту незападных обществ от несправедливых обвинений в чрезмерной коррумпированности. В 1980-х годах те же указания на культурные различия начали восприниматься как предлог для объявления этих обществ второсортными в смысле их развития и экономического роста. Антропологи столкнулись с тем, что их позиции начали подвергаться яростным нападкам со стороны их любимых туземцев. Академические дискуссии о политической экономии африканской коррупции в последние годы свидетельствуют о том, что африканцы сопротивляются исследованиям коррупции в культурных терминах. Все это сделало возможным глобальный подход к проблемам коррупции и соответствовало политике Вашингтонского консенсуса.

Вашингтонский консенсус, под знаком которого прошли 1980-е годы, означал окончание раскола между развитием экономики и мейнстримной экономической теорией. Было признано, что страны в различных частях света приходят к процветанию одним и тем же способом. Более того, выяснилось, что для процветания недостаточно выбрать верную политику и строго придерживаться ее.

Этот радикальный поворот в понимании механизма развития привел к переформулировке основных выводов прежних коррупционных исследований. В 1960-х годах считалось общепризнанным, что чем беднее страна, тем сильнее она коррумпирована. В 1990-е годы все сошлись на мнении,

что не те страны коррумпированы, которые бедны, а те бедны, которые коррумпированы.

Новая антикоррупционная наука утверждает, что коррупция не имеет ничего общего с культурами, что коррупция характерна для конкретного институционального окружения и определенной политики.

Но это новое знание о коррупции было нормативно по своей природе и очень трудно доказуемо, поскольку коррупция не поддавалась измерению. Для превращения коррупции в деполитизированную экономическую проблему требовались новые инструменты для ее изучения.

Очередным моментом в превращении коррупции в глобальную проблему стало открытие того, что она измерима.

Как и все великие открытия, это открытие стало плодом удачи, интереса и случайности. В своем желании влиять на общественность и мобилизовать поддержку глобальных антикоррупционных действий «Transparency International» решила ранжировать страны в соответствии с тем, каким уровень их коррумпированности воспринимался руководителями транснациональных компаний. В 1994 году «Ти-Ай» издала первый индекс восприятия коррупции⁸. Опросив старших и опытных руководителей транснациональных компаний и согласовав их ответы с информацией из других источников, «Ти-Ай» составила рейтинг 53 стран мира. Эффект от публикации индекса коррупции был сногшибательным. Все крупнейшие газеты мира перепечатали его со своими комментариями. На него начали ссылаться оппозиционные партии. Он подвергся критике со стороны правительств. Но самым важным последствием стало убеждение общества в том, что появилась возможность сравнить коррумпированность тех или иных стран и проследить рост коррупции в конкретной стране.

Оценка коррупции на национальном уровне не была изобретением «Ти-Ай»: компания под названием «Political Risk Services» («Услуги политического риска») уже много лет оценивала коррумпированность делового окружения в различных странах и предлагала свои оценки клиентам из деловых кругов, но никогда не выдавала эти оценки за «меру коррупции», и кроме того, никогда не предавала их огласке и не претендовала на их научный характер, зная, что они основываются на показаниях предубежденных очевидцев.

«Ти-Ай», публикуя свой индекс восприятия коррупции, также воздерживалась от заявлений, что ей удалось измерить объективный уровень коррупции. Эксперты из «Ти-Ай» подчеркивали, что это индекс восприятия⁹. Но дело было сделано. Рейтинг попал в газеты. Дальше все покатилось само собой. После появления рейтинга с ним, а также с рейтингом от «Political Risk Services» начали работать эконометристы, произведя сравнительный регрессивный анализ, и выяснили следующее: коррупция подрывает эко-

8. Индексы коррупционного восприятия от «Ти-Ай» можно найти на <http://www.transparency.de>.

9. Свою методологию они непрерывно совершенствовали в течение многих лет.

номический рост; она снижает уровень иностранных инвестиций, то есть при прочих равных условиях инвестиции идут в менее коррумпированную страну; коррупция вредит в основном бедным людям; она нарушает логику государственных инвестиций (правительства поощряют проекты с наибольшим коррупционным потенциалом), и т. д. (Tanzi, 1998, Rose-Ackerman, 1999).

Коррупция перестала служить темой для анекдотов и контекстуально зависимого анализа. Исследование коррупции было объявлено аналогичным исследованию инфляции. Причины коррупции фактически сводились к роли правительств в политике. Коррупционный индекс «Ти-Ай», замышлявшийся как орудие пиара, ловко объявили объективной истиной, на основе которой начала разрабатываться новая антикоррупционная политика. Экономисты ухитрились решить важнейшую проблему, связанную с коррупцией—недостаток данных, —и, опираясь на то доверие, с каким принято относиться к любому количественному анализу, радикально маргинализовали все неэкономические дискурсы о коррупции. В нескольких недавних исследованиях, включая то, которое провел сам Всемирный банк¹⁰, методология «Ти-Ай» была подвергнута критике, была сделана попытка положить пределы спекуляциям, связанным с количественным анализом коррупции, но все эти разъяснения не смогли изменить того факта, что открытие измеримости коррупции радикально изменило относящийся к ней дискурс. Последние издания по этой теме полны статистических выкладок¹¹.

Именно это важное новшество в изучении коррупции легитимировало и сделало возможным нынешний глобальный антикоррупционный политический пакет.

АНТИКОРРУПЦИЯ И РЕФОРМЫ

Исследование становления антикоррупционного консенсуса, вопреки гипотезам нынешних антикоррупционных исследований, приводит меня к выводу о том, что глобальный антикоррупционный консенсус явился не результатом или реакцией на рост коррупции или хотя бы на усиление ее заметности. Этот консенсус возник благодаря созданию коалиции глобальных игроков, которые заинтересованы в привлечении внимания к коррупции. Эти глобальные игроки—правительство США, международные финансовые институты и крупные международные инвесторы. Каждый из них имеет собственные основания для того, чтобы заняться проблемой коррупции. Правительство США рассматривает антикоррупционную кампанию как инструмент для защиты своих торговых интересов. Международные финансовые институты видят в антикоррупционной кампании средство доказать свою необходимость и мобилизовать общественность на поддержку своей

10. Daniel Kaufman, www.worldbank.org/wbi/gac.

11. Библиографию по новейшим антикоррупционным исследованиям можно найти на веб-сайтах Transparency International и Всемирного банка.

политики. Транснациональные компании считают, что антикоррупционная кампания дает им возможность снизить скрытый протекционизм на вновь возникающих рынках. Именно эта коалиция интересов превратила коррупцию в ключевую политическую проблему. Но лишь появление «Transparency International» как глобальной антикоррупционной неправительственной организации, выступающей от имени «местных», и новые данные, предоставленные новой антикоррупционной наукой, легитимировали нынешний консенсус по вопросу о коррупции как глобальной политической проблеме. А важнейшим условием возникновения нового антикоррупционного консенсуса явилась маргинализация неэкономических дискурсов о коррупции.

Итогом стали новая политическая парадигма и новая риторика, которые объявлены вне критики. Именно отсутствие критических размышлений о глобальной войне с коррупцией и спровоцировало мой интерес к этой теме. Идея изучить становление глобального антикоррупционного консенсуса посетила меня как следствие поразительного открытия, что антикоррупционный политический пакет, продвигаемый Всемирным банком и МВФ, в основе своей представляет разновидность политики Вашингтонского консенсуса. Парадокс состоит в том, что местные демократические активисты, без устали нападающие на эту политику, умолкают тогда, когда эта же политика возвращается к ним в антикоррупционном облачении. Антикоррупционная риторика превратилась в главное оправдание неолиберальной политики в сфере экономики и управления.

Консенсус по коррупции, то есть консенсус по экономическим, социальным и политическим издержкам коррупции, представляется МВФ и Всемирным банком как консенсус по причинам коррупции и политике, направленной на ее обуздание. И глобальные, и местные игроки сходятся на том, что эндемичная коррупция вредит экономическому росту, усиливает социальное неравенство и подрывает демократию. В то же самое время налицо два резко различающихся типа антикоррупционной аргументации.

Свободно-рыночная антикоррупционная аргументация — это аргументация против коррумпизирующего воздействия большого государства. «Рост коррупции, — пишет Вито Танци, — представляет собой долговременное последствие расширения роли государства в экономике». «Можно предположить, — продолжает он, — что высокие налоги, высокий уровень расходов и новые постановления не влекут за собой новые акты коррупции, а сказываются лишь с течением времени» (Tanzi, 1998). Гипотеза Танци представляет собой суть вашингтонского консенсуса по коррупции. Рост коррупции рассматривается как долговременный эффект функционирования интервенционистского государства. Основным источником коррупции объявляется большое государство и тем самым закладываются основы для новой глобальной антикоррупционной политики. Экономисты начали с предположения, что коррупцию порождает большое государство, поэтому следующий логический шаг — сделать вывод, что единственной серьезной антикоррупционной мерой будет отказ государства от вмешательства в экономику.

Демократическая антикоррупционная аргументация указывает на дефицит демократии в современном обществе, но одновременно и на чрезмерную власть рынка. С этой точкой зрения, источником коррупции служит не большое государство, а большие деньги. Коррупция вызывается нелегальным финансированием политических партий, а также криминальными связями между правительством и бизнесом. Местные гражданские активисты традиционно рассматривают войну с коррупцией как войну между «народом» и «интересами». И в давней истории антикоррупционной риторики именно эта антирыночная аргументация гораздо чаще захватывала воображение общественности.

Свободно-рыночная антикоррупционная аргументация настаивает на уменьшении регулирования экономической жизни и отказе государства от вмешательства в экономику. Демократическая аргументация выступает за эффективное государственное регулирование и эффективное ограничение роли денег в политическом процессе.

Обе эти аргументации не обязательно противоречат друг другу, но, как правило, они называют совершенно различные политические приоритеты. Кроме того, они в разной мере представлены в глобальной антикоррупционной кампании. ОЭСР объявила вне закона подкуп иностранных чиновников, искажающий логику конкуренции, однако подкуп политических партий и партийных деятелей, лишаящий избирателей власти, не предусмотрен в конвенции ОЭСР, криминализирующей международное взяточничество (Rose-Ackerman, 1999).

Свободно-рыночная антикоррупционная аргументация требует снизить налоги. Демократическая аргументация выступает за новые налоги, поскольку за любые права приходится платить (Holmes and Cass Sustain, 1999). На уровне риторики обе эти аргументации несложно примирить друг с другом, но невозможно одновременно и снижать налоги, и повышать их. Представление о том, что антикоррупционный консенсус стоит выше разногласий между либералами и консерваторами — иллюзорно.

В этом отношении глобальный антикоррупционный ответ, подготовленный Всемирным банком, отвечает логике свободно-рыночной аргументации, но не всегда — логике демократической аргументации.

Встает вопрос — почему «местные» не замечают такой асимметрии в глобальной реакции на коррупцию?

Я полагаю, что эта «слепота» как-то связана с самой природой коррупции как политической, экономической, но также и моральной проблемы. Как Анечиарики и Джейкобс обоснованно утверждают в своей книге «На пути к абсолютной честности», в среде публики и политиков-реформаторов так сильно моральное неприятие коррупции, что антикоррупционная политика никогда не станет предметом исследования по принципу «издержки и результаты». Нравственный ущерб от коррупции считается настолько высоким, что оправдывает любые затраты на антикоррупционную политику. «Моральный» характер проблемы выводит антикоррупционные кам-

пани за рамки обычной политической бухгалтерии. Анतिकоррупционный дискурс сохраняет нормативный характер.

Новые антикоррупционные знания дополнительно усиливают нормативный характер антикоррупционной политики. Новейшие исследования коррупции в основном посвящены изучению ее издержек и не предлагают никакой стратегии антикоррупционной политики. Открытие того, что коррупция подрывает экономический рост, ничего не говорит о том, что с ней делать. Исследования политической экономии антикоррупционных реформ начали появляться лишь в последние два года (Rose-Ackerman, 1999, World Bank, 2000), и некоторые из их открытий противоречат приоритетам одобренных антикоррупционных мер.

Замышлявшийся как консенсуальный и неполитизированный, глобальный антикоррупционный политический пакет, продвигаемый Всемирным банком, в конце концов позаимствовал ряд наиболее спорных политических принципов и аспектов Вашингтонского консенсуса. Местные игроки не замечают нормативной природы нынешнего антикоррупционного крестового похода, потому что для них «коррупция» никогда не была вопросом обычной политики. «Местные» оказались пленниками антикоррупционной риторики. Согласно идеям демократических активистов, антикоррупционная политика по определению является прогрессивной и реформаторской.

Мысленно возвращаясь к коммунистическим временам, я испытываю гнетущее ощущение, что уже сталкивался с выдачей антикоррупционной кампании за подлинную реформу. Это было в далеких 1980-х годах, когда еще стояла Берлинская стена, но еще более высокая стена отделяла народ от коммунистических властей. Анतिकоррупционная риторика представляла собой один из немногих допустимых дискурсов социальной критики. Признавая наличие кризиса доверия, коммунистические власти устраивали обширные антикоррупционные чистки в попытке вернуть доверие народа (Leslie Holmes, 1993). Анतिकоррупционная риторика царила на первых полосах правительственных СМИ. В глазах многих из нас все это походило на реформы, но, как выяснилось, в реальности являлось неудачной попыткой контрреформ. Именно эти давние воспоминания вынуждают меня проявлять осторожность, когда в политических дискуссиях начинает доминировать антикоррупционная риторика. Глобальный подход имеет тенденцию к деполитизации проблемы, к превращению ее в проблему для экспертов (читай — экономистов). А антикоррупционная политика нередко приводит к мнимым консенсусам. Однако в политике решение должны принимать не только эксперты. И недостаточно знать, что «Бог не берет даров». По крайней мере, именно так гласит демократическая аргументация.

Перевод с английского Николая Эдельмана

БИБЛИОГРАФИЯ

- Anechiarico, Frank and James B. Jacobs, 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Coulloudon, Virginie, 1997. "The Criminalization of Russian Political Elite", *East European Constitutional Review* 6:73-78.
- De Sardan, Olivier J. P., 1999. *A Moral Economy of Corruption in Africa?* in *The Journal of Modern African Studies*, 37, 1 (1999), pp. 25-52, Cambridge University Press.
- Heidenheimer, Arnold, J., 1970. *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Heywood, Paul (ed.), 1997, *Political Corruption*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Holmes, Leslie, 1993, *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and the Legitimation Crisis (Europe and the International Order)*, Oxford University Press.
- Holmes, Stephen & Cass R. Sunstein, 1999. *The Cost of Corruption*, W. W. Northon & Company, New York. London.
- Huntington, Samuel, 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Kimberly Ann Elliot (ed.), 1997, *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Naim, Moises, (2000) "Washington Consensus or Washington Confusion", *Foreign Policy*, Spring: 87-101.
- New Perspectives in Combating Corruption*, 1998, a joint publication of the Transparency International and the Economic Development Institute of the World Bank.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999, *Corruption and Government*, Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito, 1998. *Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Staff Paper.
- Visvanatan, S, Sethi, H (eds), 1998, *Foul Play*, Banyan Books New Delhi.
- Wedel, Janine. (1998) *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, St. Martin's Press.
- Williamson, John, (1990) "What Washington Means by Policy Reform" in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington Institute for International Economics.
- World Bank, (2000) "Anti-Corruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate", The World Bank, Washington, DC.