Т. Чавдарова

КОРРУПЦИЯ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ БОЛГАРИИ

Понятие коррупции

Поиск подходящего определения коррупции уже длительное время заботит многих исследователей. Искомая трактовка должна соотноситься с конкретными поведенческими практиками[1], в противном случае она заведомо оказывается слишком расплывчатой, а потому - неудобной. В то же время люди формируют собственные суждения относительно того, что является коррупцией. И если значительная часть населения расценивает некое действие как коррупционное, то это само по себе становится значимым фактом, независимо от того, соответствует или нет общественная оценка аналитическим трактовкам. Толкование термина «коррупция» аналитиками требует привлечения формально-правового материала, тогда как при исследовании «народного» восприятия коррупции необходимо рассмотрение социокультурных норм и суждений.

Противоречия между формальными правилами и социальными нормами любопытны и важны сами по себе. Здесь должен быть принят во внимание аргумент Сьюзан Роуз-Экерман:

«Нормативные утверждения о коррупции нуждаются в определении ракурса оценки, мерила добродетели и модели, описывающей реализацию коррупции в каждом конкретном случае... Никто не будет осуждать еврея за взятку, которую он дал, чтобы бежать из концентрационного лагеря» (Rose-Ackerman 1978: 9).

Экономические теории коррупции, как правило, ставят в центр внимания поиск ренты (rent-seeking approach) (см. Aslund 1996). Согласно этому подходу, коррупция происходит из отношений

См. широкую дискуссию об определении коррупции в следующих работах: Rose-Ackerman 1978: Schopflin 1985: Werlin 1994: Kaminski 1997: Graf 2000

между клиентами, будь то бизнесмены или рядовые граждане, политики или чиновники, поведению которых присуща определенная доля своекорыстия. Политологи придерживаются *мнения,* что коррупция возникает вследствие отсутствия устойчивых политических институтов и политической конкуренции, а также из-за слабости и неразвитости гражданского общества. Оба приведенных подхода часто страдают от преувеличенных представлений о возможности личных интересов или институциональных реформ влиять на поведение общественных деятелей (Robinson 1998).

Коррупция может быть подразделена на 3 основные типа. Когда ее проявления ограничиваются отдельными должностными преступлениями конкретных политиков или чиновников и скорее эпизодичны, нежели системны, говорят о с*учайной* (индивидуальной) коррупции. *Институциональная* коррупция охватывает определенные институты или сферы деятельности (например, полицию). *Системная* (социетальная) коррупция охватывает всю общественную жизнь, постепенно становясь рутинным и одобряемым способом каждодневных трансакций. Это «укорененная» коррупция, влияющая на институты и индивидуальное поведение на всех уровнях политической и социально-экономической системы (Robinson 1998).

«Укорененная» коррупция характерна для обществ со слабой политической конкуренцией, низким и неустойчивым экономическим ростом, неразвитым гражданским обществом и отсутствием институциональных механизмов антикоррупционной борьбы. В отношении посткоммунистических стран существует ожидание, что экономическая либерализация должна привести к уменьшению масштабов коррупции. Считается, что замена централизованного контроля экономики на рыночные механизмы должна уменьшить взяточничество среди чиновников. Однако опыт развивающихся стран, переживших либерализацию экономики, не дает твердой уверенности в том, что рынок сам по себе способен сузить сферу распространения коррупции.

Распространение коррупции после 1989 года

Исторические сведения. Имеются некоторые исторические тенденции, которые определяют специфику коррупции в совре-

менной Болгарии. Во-первых, Болгария оказалась перед лицом свободного рынка, имея традиционно сконцентрированные ресурсы и мощности, но не имея эффективной системы для их контроля и балансирования. Прямым результатом этой сверхконцентрации общественных ресурсов в государстве является система прямого и строгого политического контроля над административной иерархией со стороны монархии или правящей в определенный период партии. Независимость администрации от политической конъюнктуры исключительно декларативна, так же, как декларативна провозглашаемая беспристрастность принципов управления и поведенческих норм. При существующей системе политической зависимости всегда найдется достаточно возможностей для коррупции.

Во-вторых, во времена социализма существовала вторая, незаконная, но тотальная реальность, оказывавшая глубокое разрушающее воздействие на ценности, принципы и мораль отдельных индивидов и общества в целом. Незаконные действия воспринимались как нормальные, тогда как законопослушное поведение осмеивалось как наивное и даже глупое. В соответствии с данными национального опроса 1991 г., при коммунистическом режиме предложение взяток и их «принятие» практиковалось 30 % населения (см. Rose 1992: 13). Это примерно вдвое превышало уровень коррупции в Чехословакии и Венгрии, но было меньше соответствующих показателей в Румынии и Польше. Взяточничество процветало в основном благодаря всеобщему дефициту, непотизм)' и привилегиям, связанным с членством в партии.

В-третьих, вместо того чтобы быть уничтоженной в процессе трансформации, зависимость административного аппарата от политических структур усилилась. В Болгарии в 1990-1996 гг. имела место задержка или сознательное торможение

демократической рыночно ориентированной модернизации. В этот период тоталитарное государство было не столько разрушено, сколько приватизировано официально

свергнутыми партийными боссами. Отсутствие прозрачного узаконенного баланса между политической властью, правительством и рынком возникло из-за слабости гражданской культуры и неспособности общества ограничивать и контролировать политические, бюрократические и рыночные интересы в рамках сбалансированной системы общественных ценностей, правил и норм.

Основные формы коррупции. В нынешней ситуации проникновение коррупции в экономическую жизнь происходит в основном через финансовый сектор, налогообложение и приватизацию. Использование взяток сделало возможным приобретение по дешевке государственной собственности, получение негарантированных кредитов, манипулирование аукционами, монополизацию информации и уход от контроля (см. Chavdarova 2001 b). В период, предшествовавший учреждению Валютного Департамента в 1997 г., наибольшим размахом и разнообразием отличалась коррупция в финансовом секторе, особенно в банковской системе. Основными причинами коррупции здесь стали неадекватные методы регулирования процесса лицензирования банков, пунктов обмена валюты и финансовых домов, а также несовершенство или же отсутствие правил, регулирующих деятельность финансовых институтов и надзор за ними. Важную роль сыграла также и политическая интерференция государства в сектор финансового менеджмента через «программы спасения» конкретных учреждений и предоставление легко доступного рефинансирования. Основным последствием коррупции в финансовой сфере стало замедление экономического роста, главным образом из-за сокращения объема частных инвестиций.

Самые впечатляющие примеры коррупции были зарегистрированы среди представителей налоговых служб и полиции (Panev 1997). По данным нерепрезентативного обследования частного бизнеса, проведенного в 1996 г. Агентством социально-экономического анализа в трех крупнейших городах и одном небольшом городе Болгарии, 78,8 % менеджеров сообщили, что их расходы на взятки и комиссионные вознаграждения превышали расходы на совершение торговых сделок и составление законных контрактов (Stanchev et al. 1996).

Логично предположить, что предприниматели выбирают наиболее дешевый способ уплаты налогов. Согласно существующим налоговым тарифам, выгоднее всего нарушать правила налогообложения в объеме, достаточно большом, чтобы сохранить финансовую эффективность, но одновременно и достаточно маленьком, чтобы проверяющие инспекторы могли «закрыть на это глаза». Существующая практика такова, что реально уплачиваются 50-70 % налогов и взятка инспектору, которая может составлять до 10% от полагающейся суммы налога. Проблема состоит в существовании общей уверенности в том, что какова бы ни была

сумма налога, затраты на взятку в любом случае будут меньше сэкономленной на налогах суммы. Налоговые инспекторы занимают нижнюю строку в тарифной сетке государственных служащих. Низко оплачиваемые и перегруженные работой, они непрерывно атакуются заманчивыми предложениями (Tl Bulgarian Branch 2001).

Укорененная в практиках личных связей и патронажа, коррупция стала одним из основных инструментов скрытой приватизации и передела национального богатства1. Важным каналом «перекачки» доходов и капитала из национальных предприятий в частный сектор являются параллельные частные фирмы, работающие на «входе» и/или «выходе» государственных предприятий. Как правило, управляющие такими фирмами принадлежат к неформальным кругам государственных менеджеров, которым позволено передавать информацию и контакты **с** поставщиками и другими агентами в частные руки. Например, они могут путем субконтракта выполнить размещенный в государственной фирме заказ силами частного сектора. Они могут продавать «переоцененные» акции предприятий, т.е. искусственно занижать цену государственных акций. Скрытая приватизация идет по порочному кругу: частный сектор укрепляется за счет государства, государство переносит свои убытки на население, а население, в свою очередь, делает все возможное, чтобы их уменьшить. Небольшая группа богатеет за счет большинства, становящегося беднее, при том что общий уровень благосостояния остается относительно стабильным.

Общественное восприятие коррупции

Общественное сопротивление. По результатам опросов населения, в качестве основных проблем, с которыми столкнулась страна в период с 1992 по 1995 гг., назывались преступность, межэтническая напряженность, политическая конфронтация и материальное неравенство (Genov 1996: 18). В дальнейшем рост скрытой приватизации, сопровождавшийся коррупцией властных структур, увеличение теневого сектора экономики привели к некоторому изменению общественного мнения. Согласно данным общенационального опроса, проведенного Академией наук Болгарии, 41 % респондентов отметили коррумпированность государственных

Подробнее см. в: Chavdarova 2001a.

властей в качестве тяжелейшей проблемы, стоящей перед страной (Genov 1997: 24). Коррупция и незаконное обогащение продолжают осуждаться обществом и подрывают легитимность официальной власти.

Одновременно можно констатировать, что с небывалым размахом коррупции социальное сопротивление ей ослабляется. Это ясно следует из национального криминологического исследования, проводившегося в стране с 1981 г. Если в 1981 и 1984 гг. полностью отвергавших коррупционные практики было 66-69 %, то в 1996 г. однозначно осуждали взяточничество только 22 % опрошенных (Genov 1997: 24).

Коррупция как экономическое действие может осуществляться только в рамках персональных связей и контактов. В данном случае имеет значение, насколько формальные процедуры воспринимаются в роли регуляторов социальных отношений. Данные опроса, полученные в 1998 г.', показывают, что около половины респондентов следуют установленным формальным процедурам для решения проблем, зависящих от государства или местных властей. Другие 50 % признают, что они не всегда безоговорочно соблюдают нормативный порядок действий. Личные связи в качестве средства решения проблем предпочитает сравнительно малая доля опрошенных -8 %. Другие 4,7% открыто признают, что предлагают взятки чиновникам.

Имеется существенное различие между поведением респондентов и их представлениями о типичных путях решения административных проблем. Почти вдвое больше людей одобрительно относятся к «нажатию тайных пружин» но сравнению с теми, кто не приемлет данный способ действия. Согласно мнению большинства респондентов (63,1 %), использование личных связей важно для общества. Почти каждый пятый респондент считает коррупцию главным инструментом решения проблем, зависящих от административных структур (Chavdarova 1999).

[1] Опрос был проведен Г. Чавдаровой и 3. Кабакчевой в рамках RSS проекта: Indigenous and Western Cultures in the Emerging Key Political and Economic Institution in Bulgaria: A Comparison with Germany, который был профинансирован Центральным Европейским Университетом - Прага, RSS: Номер контракта: 718/1996 (Chavdarova and Kabakchieva. 1998). Данные репрезентативны в отношении взрослого населения Болгарии от 18 до 70 лс1 и основываются на ответах 1240 человек.

В свете этой «легитимации» только 24 человека были осуждены за коррупцию в годы, последовавшие за крахом тоталитарного режима (Panev 1997). В 1987 г., когда размеры коррупции были значительно меньше, чем сейчас, было зарегистрировано 420 взяток, а за весь период с 1991 по 1995 гг. - только 370 (Genov 1997: 24). Применявшиеся наказания были незначительными и зачастую ниже установленного минимального уровня.

Для описания разрушительных психологических последствий вовлеченности в коррупционную деятельность было проведено 30 глубинных интервью с людьми, имеющими разный социальный статус (см. TI Bulgarian Branch 2001). Во-первых, следует отметить явное нежелание респондентов говорить о столкновении с коррупционными практиками, что связано с негативным эмоциональным характером пережитого опыта. Во-вторых, индивидуальные попытки сохранить достоинство в коррумпированной среде рассматриваются респондентами как проигрышная стратегия. Болгария воспринимается как страна, в которой, для того чтобы выжить, человек вынужден принимать правила игры такими, как они есть, даже если они ему не нравятся. Тезис о генетической или культурной мутации является удобным оправданием такой ситуации, но в то же время в подобном объяснении заключено глубокое ощущение неполноценности - люди хотят справиться с ситуацией, но не знают, как это сделать (см. TI Bulgarian Branch 2001).

В условиях, когда демократическая мораль в Болгарии хрупка и нестабильна, тотальное распространение коррупции как рода деятельности и модели общественных отношений не только угрожает рыночным реформам и развитию экономики, но и может стать фактором, ставящим под сомнение возможность установления демократического правового порядка. Если одобрение коррупции как средства личного обогащения и экономического процветания или как механизма скрытого перераспределения богатств будет преобладать, Болгария повторит модель социальной стратификации скорее латиноамериканского типа, нежели европейского.

О чем говорит индекс восприятия коррупции (CPI)?

В соответствии с СП, измерение которого было впервые произведено «Transparency International» (TI) в 1995 г., страны распределяются в зависимости от оценок населением уровня коррумпированности публичных властей и политиков. СИ составляется на основе иссле-

дований, проводимых независимыми организациями[1]. Опрашиваются также бизнесмены, общественные и государственные аналитики[2]. TI фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет ее как *злоупотребление служебным положением в личных целях;* хотя постоянно подчеркивается, что коррупция имеет также и другую сторону - предложение взяток. Отдавая должное значимости информации такого рода, TI публикует и индекс предложения взяток (Bribe Payers Index, BPI)3.

В тех странах, где проблема коррупции стоит особенно остро, наблюдается наибольшее разочарование в демократии. Особенно хорошо это видно на примере стран Центральной и Восточной Европы. Опрос Gallup International, охвативший 57 тыс. человек в 60 странах, продемонстрировал, что демократические достижения последнего десятилетия находятся под угрозой (TI 2000). CPI зафиксировал особенно высокий уровень коррупции в республиках бывшего СССР, с уровнем ниже 3.0 на Украине, в Азербайджане, Узбекистане, Казахстане, России, Армении и Молдавии.

Болгария была включена в CPI в 1998 г. Как видно из табл. 1, страна улучшала свои позиции на протяжении последних 4 лет, особенно после 1999 г. Только Болгария и Хорватия из всех стран Центральной и Восточной Европы демонстрируют стабильное и бесспорное повышение CPI. Словения, Польша, Чехия, Словакия, Румыния и Югославия, наоборот, постепенно снижают показатели. Венгрия и в некоторой степени Россия сохраняли позиции.

[1]Каждый год TI строит свой CPI на основе многочисленных, опросов, охватывающих трехлетний период. CPI основан на понимании того, что уровень коррупции не может быть резко изменен кратковременными действиями, тогда как восприятие коррупции колеблется под влиянием заметных событий и изменений. TI исполнительный директор Джереми Поуп (Jeremy Pope) объясняет: «CPI есть подсчет результатов опросов за 3 года. Новый CPI основывается на опросах 1998-2000 гг. Использование данных за несколько лет дает более точный и реалистичный результат» (TI 2000: Press Release). Поскольку источники данных от года к году претерпевают некоторые изменения, было бы неправильным полагать, что возможны точные сопоставления, например CP1 в 1999 г. с CPI в 2000 г.

[2] Невозможно основывать -заключения о соотношении уровней коррупции в разных странах исключительно на эмпирическом материте, например сопоставляя число уголовных преследований и судебных процессов. Подобные цифры не отражают реального уровня коррупции в разных странах; скорее, они освещают способность обвинителей, суден и/или ситуации разоблачать коррупцию. Единственным способом построения сопоставимой базы данных является, таким образом, использование сведений об опыте и восприятии тех. кто непосредственно сталкивается с реалиями коррупции.

[3]См. TI Bribe Payers Index в Интернете по адресу: http://www.transparency.org/documents/cpi/bps.html.

Индекс восприятия коррупции в ряде стран Центральной и Восточной Европы: 1998-2001 гг.

Страна	Ранг	1998	Ранг	1999	Ранг	2000	Ранг	2001
Венгрия	33	5.0	31	5.2	32	5.2	31	5.3
Словения	-	-	25	6.0	28	5.5	34	5.2
Польша	39	4.6	44	4.2	43	4.1	44	4.1
Чехия	37	4.8	39	4.6	42	4.3	47	3.9
Болгария	66	2.9	63	3.3	52	3.5	47	3.9
Хорватия	-	-	74	2.7	51	3.7	47	3.9
Словакия	47	3.9	53	3.7	52	3.5	51	3.7
Румыния	61	3.0	63	3.3	68	2.9	69	2.8
Россия	76	2.4	82	2.4	82	2.1	79	2.3
Югосла-вия	61	3.0	90	2.0	89	1.3	-	

Примечание: CPI колеблется от 10 (наименьший уровень коррумпированности) до 0 (наибольший уровень коррумпированности). От года к году соотношение результатов зависит не только от изменения восприятия ситуации в стране, но и от изменения выборки и методики исследования. Поэтому изменение позиции государства не может связываться исключительно с изменением ситуации в стране. В 2001 г. расчетами CPI была охвачена 91 страна (90 - в 2000 г., 98 - в 1999 г., 85 - в 199S г.), было использовано 14 опросов общественного мнения и других демоскопи-ческих исследований (16 в 2000 г. и 7 в 1999 г.), проведенных семью независимыми организациями,

Источник: http://www.transparency.org

Складывается впечатление, что в случае с Болгарией CP1 отражает не столько уменьшение коррупции, сколько процесс макроэкономической стабилизации, которая началась в 1998 г. Она придала обществу стабильность, сделала макроэкономическую ситуацию более предсказуемой и способствовала возрастанию доверия со стороны иностранных инвесторов.

Индекс предложения взяток (BPI) показывает, что компании многих ведущих стран-экспортеров воспринимаются как использующие взятки для достижения успеха в бизнесе. С помощью расчета данного показателя пытаются выяснить, насколько корпорации склонны подкупать общественных деятелей, занимающих высокие посты. Данные опроса представляют собой тревожную картину представлений населения о том, как ведущие страны-экспортеры используют коррупционные практики.

«Правительства этих государств должны принять определенные меры, дабы предостеречь руководителей бизнеса от подкупа иностранных чиновников... Мы живем в новую эру, когда 34 страны, включая всех лидирующих экспортеров, приняли в OECD «Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных чиновников», приравнивающую подкуп иностранных чиновников к криминальным нарушениям. Новое международное соглашение вступило в силу в феврале, и на сегодняшний день его уже ратифицировали 18 стран» (Peter Eigen, TI).

Компании различаются по их готовности использовать взятки для осуществления экономических трансакций. Многие бизнесмены утверждают, что они вынуждены прибегать к взяткам только потому, что их конкуренты делают то же самое. Опросы TI ясно демонстрируют, что экономическая глобализация вместо того, чтобы быть средством преодоления коррупции, становится ее катализатором.

Послесловие:

Многочисленные формы коррупции в современном болгарском обществе прокладывают себе пути по «ничейной земле» между формальными предписаниями и принципами, с одной стороны, и утвержденными традицией или негласным общественным соглашением социальными нормами и практиками контроля, с другой.

Коррупция в современной Болгарии стала ключевым принципом администрирования и способом взаимодействия многих экономических игроков. Из продукта развития общества она стала важнейшей силой, определяющей направление этого развития. Коррупция может, ус/говно говоря, рассматриваться как функциональная сила для поддержания стабильности режима, способствующая выживанию и адаптации системы, однако она абсолютно дисфункциональна с точки зрения экономического роста и политической демократизации Болгарии. Из «смазывающего средства», облегчающего экономические трансакции, она превратилась в структурный принцип общественной организации. Коррупция приобрела форму моральной и материальной дезинтеграции общества. «Моральный коллапс» последовал за резкими переменами в мировоззрении и нравственных ценностях, потерей надежд на повышение жизненного уровня и быстрым и несправедливым (пере) рас пределен нем благ. Ослабление государственной системы достигло того предела, за которым государство, кажется, уже не
может (и не хочет) осуществлять регулирующие функции и гарантировать социальный порядок. Впрочем, государство и общество должны быть взаимно ответственными за разработку и установление на практике честных правил институционального поведения, являющихся орудием борьбы против системной коррупции.

Aslund B. Reform vs. <Rent-Seeking> // Russia's Economic Transformation, Transition, 19962(2): 12-16.

Chavdarova T. Market Developments in Bulgaria: the Problem of Trust // Lang, R. (Hrsg.). Wirtschaftsethik in Mittel- und Osteuropa, Proceedings of IV. Ostforum. Chemnitz, 2-5 March 1999 (in print).

Chavdarova T. Fostering the Criminal Economy: the Bulgarian Case // E. Dittrich (Hrsg). Wandel, Wende, Wiederkehr. Transformation as Epochal Change in Central and Eastern Europe: Theoretical Concepts and Their Empirical Applicability. Wurzburg: Ergon, 2001a. 139-156.

Chavdarova T. Neformalnata ikonomika (Informal Economy), Sofia: Lik, 2001b.

Chavdarova T. and P. Kabakchieva. Instituzionalnata Kultura w Bulgaria (Institutional Culture in Bulgaria), Final Report. Ms. Sofia, 1998

Genov N. (ed.) Bulgaria. Human Development Report, Sofia: UNDP. 19%, 1997.

Graf H.-W. (Corruption. Die Entschlusselung Eines Universellen Phanomens, Egelsbach: Fouque Literaturverlag, 2000.

Johnston M. Corruption, Inequality and Change // P. Ward (ed.): Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft? London: Routledge, 1989.

Kaminski A. "Coercion, Corruption and Reform: State and Society in the Soviet-type Socialist Regime // Journal of Theoretical Politics. 1989. Vol. 1,1.

Kaminski A. Corruption Under Post-Communist Transformation: The Case ot Poland // Polish Sociological Review. 1997. Vol. 118, 2: 91-117.

Panev B. Report on a seminar on Prospects for Curbing Corruption in Bulgaria. BTA, February 7. 1997.

Robinson M. Corruption and Development: Introduction // The European Journal of Development Research. 1998. June. Vol. 10, 1: 1-14.

Rose R. Toward a Civil Economy? Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde Press, 1992.

Rose-Ackemian S. Corruption: A Study in Political Economy, New York: Academic Press, (1978).

Schopflin *G.* Corruption, Informalism and Irregularity in Eastern Europe: A Political Analysis. Sudosteuropa, 1985. 34

Stanchev K., Petrova P., Michailov D. Rashodite sa Wodene na Bisnesa u nas (Transaction Costs in the Country) // Kapital (Newspaper Capital). 1996. August *26* - September 1.

Transparency International. The Year 2000 Corruption Perceptions Index, Press Release,

Transparency International: 2000. http://www.transparency.org

Transparency International Bulgarian Branch Non-published paper on corruption in Bulgaria 2001.

Werlin H. Revisiting Corruption: With a New Definition// International Review of Administrative Sciences

Перевод с англ. М. Сергеева