



Практические подходы к антикоррупционной реформе в России

Интервью с Г. А. Сатаровым
Президент, Фонд ИНДЕМ
6 июля 2005 г.

Фонд ИНДЕМ занимается проблемой коррупции в России начиная с 1996-го года. ИНДЕМ подходит к коррупции не как к проблеме чисто криминальной, а как к проблеме системной, институциональной. Такой подход означает, что для всех нас противодействие коррупции прежде всего связано с выявлением причин, порождающих коррупцию, и устранением этих причин. Коррупция не является проблемой сама по себе, она есть некий индикатор проблем, и главная из этих проблем – неэффективность управления.

Институты нужно менять, но их надо менять чрезвычайно продуманно, очень тщательно анализируя существующие неформальные практики, планируя и анализируя, как эти практики могут взаимодействовать с новыми институтами и исказить их, продумывая меры по компенсации таких искажений, и так далее. Опыт России и опыт многих других стран показывает, что нельзя просто перенести институты из одной страны в другую – они функционируют исключительно в странах, где они не переносились откуда-то, а где они веками «выращивались».

CIPE: Как давно ваша организация работает в сфере борьбы с коррупцией и каковы главные особенности вашего подхода к этой важной проблеме?

Сатаров: Фонд ИНДЕМ занимается проблемой коррупции в России начиная с 1996-го года. И самое главное это то, что с самого начала наш подход к коррупции был не как к проблеме чисто криминальной, а как к проблеме системной, институциональной. Такой подход означает, что для всех нас противодействие коррупции прежде всего связано с выявлением причин, порождающих коррупцию, и устранением этих причин. Мы считаем, что коррупция не является проблемой сама по себе, она есть некий индикатор проблем, и главная из этих проблем – неэффективность управления. Если говорить о других причинах, порождающих коррупцию, то это так же неэффективность бюрократии, неэффективность институтов, и неэффективность общественных отношений. И мы видим свою задачу прежде всего в диагностике, то есть в выявлении этих причин коррупции и разработке методов устранения этих причин.

Центр международного частного предпринимательства (CIPE) является некоммерческой организацией, аффилиатом Торговой палаты США и одним из четырех ведущих институтов Национального фонда поддержки демократии. CIPE участвовал в реализации более 800 проектов в более чем 90 странах с развивающейся экономикой. Эти проекты направлены на привлечение предпринимателей к участию в формировании государственной политики, институциональную реформу, совершенствование управления, просвещение общества в области демократии и рыночной экономики. Программы CIPE поддерживаются также Агентством США по международному развитию (ЮСАИД).

CIPE: С вашей точки зрения, как деловое сообщество в России воспринимает коррупцию и какова реальная стоимость коррупции для рядовых предпринимателей и для общества в целом?

Сатаров: Вопрос, на мой взгляд, поставлен очень правильно. Вопрос о цене коррупции – это вопрос о масштабах её негативных последствий. Коррупция страшна не тем, что один нехороший человек другому нехорошему человеку даёт взятку, а негативный эффект коррупции заключается в тех решениях, которые принимаются чиновниками в результате коррупционных сделок, и тех негативных последствиях, которые следуют из этих решений. К сожалению, и у нас, и в обществе, и во власти, и в предпринимательском сообществе в частности, это понимание ещё не очень распространено, хотя постепенно оно формируется.

Если говорить о реальных негативных последствиях, и в первую очередь экономических последствиях, то их можно разделить на две категории. Первая категория это прямые потери от коррупции, такие как потери бюджета при его формировании и исполнении. Такого рода потери оценить можно, и по нашим оценкам прямые потери от коррупции сопоставимы с размером российского бюджета в целом. Но, с другой стороны, существует вторая категория, которая состоит из так называемых косвенных потерь от коррупции, которые проистекают из-за того, что коррупция снижает эффективность экономики в целом. Искажаются механизмы рыночной конкуренции, ухудшается предпринимательская среда, падают инвестиции. В отличие от прямых потерь, эти косвенные потери оценить гораздо сложнее. Пока ни мы, ни кто-то другой не научился их оценивать в полном объёме, но с полной уверенностью можно сказать что эти потери несопоставимо больше чем прямые потери от коррупции.

CIPE: В ответе на первый вопрос вы затронули важную тему главных корней коррупции, в частности то, что коррупция сама по себе – это не проблема, а результат и отражение институциональных проблем. С этой точки зрения, в каких видах проявляется коррупция в России и чем она отличается от коррупции в других странах мира?

Сатаров: В принципе, можно сказать, что справедливо следующее утверждение: для любой разновидности коррупции в России можно где-нибудь найти нечто похожее. Понятно, что коррупция есть везде, вопрос в масштабе и специфике, и нельзя сказать, что в России выдуман что-то абсолютно новое и уникальное. Но, если говорить в целом, о каких-то специфических особенностях, отличающих российскую коррупцию, например, от коррупции в средней западной стране, то существуют две ключевые проблемы.

Первая – это чрезвычайная распространённость, по сравнению с благополучными западными странами, «низовой коррупции» в России. «Верхушечная коррупция» наблюдается везде хотя и в разных масштабах. Низовая коррупция, или как её еще называют «бытовая коррупция» - это та коррупция, которая возникает при решении гражданами своих обычных проблем. Это может быть, общение с милицией или с дорожной инспекцией. Она наблюдается при поступлении в государственные ВУЗы, при получении каких-то социальных услуг, при призыве в армию и так далее.

Вторая специфика российской коррупции уже относится к деловой коррупции, то есть к взаимоотношениям власти и бизнеса, и она заключается в проблемах, связанных с неразвитостью института частной собственности в России, что, например, для Запада абсолютно непривычно. Например, в работах Мирового банка рассматривается такая разновидность коррупции, как «захват государства». Это происходит тогда, когда бизнесмены устанавливают коррупционный контроль над принятием решений в разных органах власти. Так вот, для России специфично обратное. Помимо захвата власти специфична и обратная сторона коррупции, а именно захват бизнеса. Это когда чиновники устанавливают коррупционный контроль над бизнесом или участвуют в захвате бизнеса. И вот это прежде всего связано с крайне слабой защищённостью частной собственности в России.

CIPE: С вашей точки зрения, каким образом тогда взаимодействие бизнеса и власти может понизить уровень коррупции и изменить те институты, о которых вы только что говорили, а так же изменить обстановку в самом отношении к коррупции?

Сатаров: Я начну с того, что здесь недостаточно только взаимодействия бизнеса и власти. Я считаю, что ситуация может быть изменена только усилиями всего общества и власти, включая, конечно, бизнес в первую очередь, поскольку бизнес несёт колоссальные потери от коррупции. Первое, на что должны быть направлены усилия – это изменение политических условий. Понятно, что коррупция процветает там, где не контролируется или слабо контролируется бюрократия, там, где бюрократия закрыта и неподконтрольна. А это происходит там, где отсутствует политический и общественный контроль над бюрократией. Политический контроль отсутствует, если нет нормальной политической конкуренции и нет нормальных свободных СМИ, а так же если власть непрозрачна. А общественный контроль отсутствует, если недостаточно активно и слабо развито гражданское общество, и власть не хочет или не умеет с ним взаимодействовать. Таким образом, необходимы честная политическая конкуренция, свободные СМИ, прозрачность власти и активное гражданское общество. Только при этих необходимых условиях возможно какое-то ограничение коррупции. Если этих условий нет, то любые попытки бесполезны. Если эти условия созданы, тогда можно говорить уже о каких-то технологических подходах к ограничению коррупции, которые связаны с усовершенствованием институтов власти, с реформой государственной службы, с реформой правосудия, системы защиты частной собственности и так далее...

CIPE: Ваше последнее исследование говорит о коррупции в среде рядовых предпринимателей. Не могли бы вы также вкратце рассказать, что может предпринять малый бизнес и как рядовые предприниматели могут сказать «нет» коррупции?

Сатаров: Во-первых, одна из больших проблем состоит в том, что коррупция часто выгодна тем, кто к ней прибегает. Я здесь имею в виду не только чиновников, не только «взяточполучателей», но и «взятодателей». Потому что коррупция – это иногда плата за возможность нарушить закон. Коррупция – часто плата за возможность облегчить себе жизнь, за возможность подавить конкурента и так далее. Коррупция означает что предприниматель может решить с ее помощью какую-то свою проблему, получить какое-то краткосрочное преимущество. Но при этом, естественно, не оцениваются долгосрочные негативные эффекты коррупции, которые неизбежно перевешивают временный тактический небольшой выигрыш. И первое, что должны сделать предприниматели, – это понять масштаб этих негативных эффектов и потерь, которые они несут от масштабной коррупции в стране, для того, чтобы вылезти из этой институциональной ловушки, когда коррупция кажется индивидуально выгодной. И здесь нужно понять, что коррупция вредна всем, и противодействовать ей и, прежде всего, отказываться от собственных коррупционных практик, можно только сообща. Значит, первая задача – осознать вред коррупции и вторая задача – объединиться, договориться о коллективных совместных действиях. Прежде всего, нужно отказываться от собственных коррупционных практик, а во-вторых – учиться, объединяясь, влиять на власть и ограничивать её коррупционные практики.

CIPE: Видите ли вы, что общество в целом и бизнес в частности воспринимают коррупцию в России как явление которое есть, и с ним ничего нельзя сделать, просто нужно с ней жить?

Сатаров: Это очень важный вопрос. К сожалению, наши исследования показывают, что такое ощущения обречённости довольно распространено. Часто и предприниматели, и чиновники, и граждане ищут этому такие культурно-теоретические обоснования – дескать, в России всегда воровали и будут воровать. На мой взгляд, это совершенно необоснованно, потому что многие благополучные западные страны проходили в своём историческом развитии, экономическом развитии через периоды чрезвычайно масштабной коррупции. Достаточно вспомнить, ту же Америку середины XIX века, когда коррупция была весьма масштабной, и, тем не менее, они это преодолевали, и я думаю, что здесь нельзя говорить о какой-то культурно-исторической обречённости России. Чаще всего это рассматривают именно как некое самооправдание, как оправдание пассивности. Такие настроения существуют, и одна из наших задач – преодоление этих настроений.

CIPE: В вашей работе видите ли вы какую-нибудь разницу в эффективности анти-коррупционных программ и подходе к коррупции между федеральным и региональным уровнем?

Сатаров: Такое ощущение, что на региональном уровне власти несколько больше озабочены проблемой коррупции, чем на федеральном уровне. Мне кажется, что региональные институты власти готовы, в некоторых регионах по крайней мере, перейти к достаточно серьёзным шагам по ограничению коррупции. При этом, конечно, понимая, что они не в состоянии всё сделать в одиночку, и что многое зависит от того, что происходит на федеральном уровне. В идеале оптимально фронтальное наступление на коррупцию на всех уровнях власти. Но появляются политики и администраторы высокого уровня, которые не рассчитывают на такое фронтальное наступление на всех уровнях власти, и готовы предпринимать какие-то усилия самостоятельно.

CIPE: Какие самые главные уроки лидеры реформ в других странах могут извлечь из вашего опыта проведения антикоррупционных реформ?

Сатаров: Я бы прежде всего затронул тему, о которой мы ещё не говорили, но я считал бы это самым главным уроком. Ведь модернизация в подавляющем большинстве стран осуществляется по довольно примитивной модели переноса институтов, трансплантации институтов, как говорят в России. Например, в современной рыночной экономике должен быть институт банкротств. Значит, надо взять какой-то закон в одной стране и внимательно посмотреть: если понравится – немножко его подправить и перенести его на новую почву. И предполагается, что сразу заработает институт банкротства, и всё будет хорошо. Опыт России и опыт многих других стран показывает, что не всё так просто. Например, институт банкротства предназначен для того, чтобы санировать неэффективных собственников на рынке. В России он начал использоваться для того, чтобы отбирать собственность неправовыми методами у эффективных собственников. То есть на самом деле проблема переноса институтов не такая простая и требует более вдумчивой работы.

Старые практики, старые социальные отношения не послушно подстраиваются под новые институты, а наоборот, они агрессивны, они искажают эти новые институты, приспособливают их под свои цели, и всё это индицируется ростом коррупции. Мы видим это через коррупционные проявления. Поэтому главный урок, на мой взгляд, состоит в следующем: институты нужно менять, это бесспорно; но их нужно менять чрезвычайно продуманно, очень тщательно анализируя существующие неформальные практики, планируя и анализируя, как эти практики могут взаимодействовать с новыми институтами и исказить их, продумывать меры по компенсации таких искажений, и так далее. То есть это очень непростая задача, которая требует более глубокого подхода, чем тот, который практикуется нынче.

CIPE: В своем ответе вы просуммировали идеи Дугласа Норта, который получил Нобелевскую премию по экономике за его вклад в развитие институтов.

Сатаров: Совершенно верно. Как раз Норт писал о том – и это очень справедливые слова, – что мы прекрасно знаем, как функционируют эффективные рыночные институты, институты защиты частной собственности, институты обеспечения контрактного права, но, к сожалению, пока не знаем, как их создавать. Потому что они функционируют исключительно в странах, где они не переносились откуда-то, а где они веками «выращивались». И рассчитывать на то, что мы можем просто так перенести институты, это наивно и не подтверждается практикой. Поэтому нужно гораздо тщательнее и мудрее подходить к этому вопросу. Понимая, конечно, что институты нужно переделывать, нужно создавать новые эффективные институты. Но это задача крайне непростая.

В 1990 г. Георгий Александрович создал вместе с С. Станкевичем Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ ("Информатика для демократии"), который возглавлял до весны 1993 г. Позднее – научный руководитель Центра ИНДЕМ. В 1993 г. – генеральный директор Российского общественно-политического центра. С февраля 1993 г. по февраль 1994

г. – член Президентского совета, участник Конституционного совещания по разработке новой Конституции РФ; с февраля 1994 г. по сентябрь 1997 г. – помощник Президента Российской Федерации; с 1994 г. – член Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности; с мая 1997 г. – член Комиссии по разработке проекта программы государственного строительства в Российской Федерации. В октябре 1997 г. избран Президентом Фонда ИНДЕМ (правопреемника Центра ИНДЕМ). Автор более 200 научных работ в сфере прикладной математики, политологии, социологии; автор многих газетных и журнальных публикаций. С 1999 г. преподает в Московском государственном университете. Член общественного совета при ФСНП, член СВОП, член общественного экспертного совета Мирового банка по проблемам государственного управления и коррупции. 28 апреля 2000 г. В. В. Путин вручил Президенту регионального общественного фонда "Информатика для демократии" (Фонд ИНДЕМ) Г.А.Сатарову Орден Почета за заслуги перед Отечеством.

В основу предлагаемой статьи легли доклад на юбилейной Десятой конференции Шведского форума корпоративного управления (Стокгольм, 10–11 декабря 2003 года) и фрагменты книги Стивена Дэвиса, Джона Лукомника и Дэвида Питта-Уотсона «Гражданская экономика» (Stephen Davis, Jon Lukomnik, David Pitt-Watson. *The Civil Economy*), которая скоро выйдет в свет. Фрагменты книги публиковались в *Reverwal* (Великобритания) осенью 2003 г., *Progressive Politics* (Великобритания) в июле 2003 г., *Convergence* (Vol. 3, No. 2) (Южная Африка) и *Company Director* (Австралия) в мае 2003 года.

Центр международного частного предпринимательства (CIPE) разрешает воспроизведение, перевод и публикацию оригинала статей из *Economic Reform Feature Service* при соблюдении следующих условий: 1) указано имя автора и имеется ссылка на CIPE; 2) CIPE уведомлен об издании, в котором воспроизведена статья, и в Вашингтонское отделение CIPE направлен экземпляр этого издания посредством почты, электронной почты или факсимильного сообщения.