

Центр антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл – Р» (Центр ТИ-Р)

МИРОВОЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

**Сборник материалов научных семинаров и заседаний
дискуссионного клуба
(2011-2013)**

Москва
2014

УДК 30.391/395
ББК 66.3(2Рос)3
М63

Сборник подготовлен совместно с Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», которая являлась организатором научных семинаров и заседаний дискуссионного клуба в 2011 – 2013 гг.

М63 Мировой опыт борьбы с коррупцией: Сборник материалов научных семинаров и заседаний дискуссионного клуба (2011 – 2013) / Под ред. М. И. Амара. – М., 2014. - 141 с.

ISBN 978-5-91922-032-9

ISBN 978-5-91922-032-9

© Центр антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл-Р», 2014
© ООО «Лингвистика», оформление, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Асмолов К.В. Культурное восприятие коррупции в Республике Корея и КНДР	4
Баталина А.Л., Шинкаренко А.А. Национальные инструменты противодействия коррупции в Перу.....	12
Васильев А.Д. Противодействие коррупции: турецкий опыт	20
Волчкова Е.В. Коррупция в цинском Китае (XVII–XIX вв.)	25
Гевелинг Л.В. Культурное восприятие коррупции в Нигерии.....	31
Другов А.Ю. Коррупция в Индонезии: болезнь и ее лечение.....	46
Кадырбаев А.Ш. Коррупция в Китае в XX веке.....	58
Караханова Р.В. Проблема коррупции в Аргентине	73
Левтонова Ю.О. Коррупция на Филиппинах.....	82
Марьясис Д.А., Шилова Н.В. Культурное восприятие коррупции в Израиле.....	90
Мелкумян Е.С. Коррупция в арабских монархиях Персидского залива	107
Окунева Л.С. К изучению вопроса о коррупции в Бразилии: от исторических истоков к современному состоянию	119
Панфилова Е.А. Роль гражданского общества в противодействии коррупции на примере Перу	131
Полохов С.А. Культурное восприятие коррупции в Японии.....	138

КУЛЬТУРНОЕ ВОСПРИЯТИЕ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ И КНДР

Асмолов К.В.,
кандидат исторических наук,
ведущий научный сотрудник
Института Дальнего Востока РАН

В Корее борьба с коррупцией – гораздо более сложный и идеологизированный процесс, чем в России. С чем это связано?

Во-первых, с ролью чиновника в традиционной Корее. Существует комплекс причин, по которым мелкие чиновники получали весьма скудное жалование и существовали в основном за счёт поборов с населения. При этом данная практика играла роль ещё и социального регулятора, поскольку волнения были направлены, как правило, не против системы в целом, а против конкретного коррупционера.

По сути, коррупционный беспредел благополучно продолжался и первое время после образования Республики Корея, особенно при ее первом президенте Ли Сын Мане. Если некоторые российские чиновники или политики имеют прозвище «два процента», то последний мэр Сеула при Ли Сын Мане по той же причине имел прозвище «десять процентов». У некоторых чиновников эта сумма отката доходила и до тридцати.

Потом к власти в стране пришёл Пак Чон Хи¹, который был автором корейского экономического чуда и который повёл довольно жёсткую борьбу и с коррупцией, и с организованной преступностью. Однако следует помнить, что сам Пак Чон Хи был человеком достаточно высокой личной скромности, но изрядное количество членов его когорты периодически попадалось на серьёзных коррупционных скандалах. Затем, начиная с передачи власти из рук военных в руки гражданских и с перехода к тому типу власти, который принято назы-

¹ Пак Чон Хи (или Пак Чжон Хи, Пак Чонхи) пришел к власти после того, как возглавил майский переворот в 1961 году в Сеуле. Затем он стал исполняющим обязанности президента с марта 1962. В период с июля 1961 по декабрь 1963 г. был главой Верховного Совета Национальной Перестройки (главного управляющего органа в Южной Корее в этот же период). – прим. А.М.

вать демократическим, то есть начиная с Ким Ён Сама, но во многом и при Ким Дэ Чжун² и при Но Му Хёне (двое последних – представители условно левого политического тренда), борьба с коррупцией стала неотъемлемой частью корейской политики.

Ким Ён Сам раскрутил эту карту потому, что понимал: когда слабый политик берёт деньги у олигархов, он становится от них зависимым, и поэтому он скорее выстраивал новые олигархические структуры, у которых потом деньги и брал. Так и вышло: Ким Ён Сам начал предлагать обнародование данных о доходах и имуществе чиновников вплоть до себя лично. В начале своей карьеры он такие данные опубликовал, а в конце – уже почему-то нет.

Несколько громких дел, когда изначально речь велась не о коррупции, а о разгильдяйстве, вследствие которого произошло обрушение моста и крыши универмага, в результате переросли в коррупционные. Эти дела стали символами «старой Кореи», а виновные были «удостоены» публичной порки. Как видно, принцип «я разберусь с кем надо и накажу кого попало» есть не только у нас.

Тем не менее, главным способом кадровой чистки при президенте Ким Дэ Чжун стала борьба с коррупцией. Он с самого начала говорил, что главная причина кризиса – это сращивание верхушки власти и верхушки крупного бизнеса. Помимо всего прочего борьба с коррупцией входила в список требований Международного валютного фонда, от которого Южная Корея получила в 1997 году крупный займ, условием предоставления которого была санация экономики. Кроме того, сам Ким Дэ Чжун был родом из провинции Чолла-Намдо, а этот регион по каким-то причинам практически не был представлен во власти.

Общеизвестно, что борьба с коррупцией является одним из обычных методов политической борьбы, поэтому для Кореи характерны антикоррупционные волны. Первая волна борьбы с этим пороком случилась в год перед выборами, когда стороны активно обличают друг друга. Следующая волна идёт после вступления в должность нового президента, когда антикоррупционная риторика используется для «расчистки пространства».

² Или Ким Дэджун. – прим. А.М.

Правда, изрядное количество чиновников и политических деятелей, которые при входе во власть заявляли, что они не коррумпированы и никогда такими не будут, оказывались втянутыми в коррупционные скандалы либо по собственной вине, либо из-за членов их семей. Это скандалы вокруг сына Ким Ём Сама, который не просто брал деньги, а брал комиссионные за разъяснение того, кому сколько надо занести. Ещё один скандал связан с двумя из трёх детей Ким Дэ Джунa. И хотя сумма взяток и формальные масштабы преступлений были ниже, вырос общественный резонанс, так как менялось само восприятие коррупции.

Было несколько коррупционных скандалов во время правления Но Му Хёна, которые закончились фактически доведением обвинённых чиновников до самоубийства, потому что, согласно национальной традиции, считается, что смерть смывает все грехи. Правда, такое самоубийство считается одновременно и доказательством вины: невинный не стал бы этого делать.

Характерна история политика, который в своё время был соперником Но Му Хёна³ в борьбе за пост мэра города Пусана. Но Му Хён тогда выборы проиграл, однако в пору его президентства против него тоже было выдвинуто обвинение в коррупции, и Но Му Хён в итоге бросился из окна. То есть в подобной ситуации, как правило, все кончают жизнь самоубийством, будь то бизнесмены или политики⁴.

Кстати, аналогичный финал ждал и самого Но Му Хёна, который, по сути, повторил судьбу осуждённых при нём чиновников: он бросился со скалы, поскольку и присвоенная сумма была изрядная, и личную причастность было не скрыть.

Рассматривалась и причастность экс-президента Ли Мён Бака к коррупционным схемам местной корейской компании ВВК, однако доказательства не были найдены, и расследование «повисло».

Кроме того, нельзя забывать, что Южная Корея это общество конфуцианское, и в нём значительную роль играет персонализм. Многие делается посредством установления неформальных связей, и многие из корейских коррупционных схем являются не просто передачей

³ Мэр Ан Сан Ён.

⁴ См. также статью: <http://www.politex.info/content/view/579/30/> – прим. А.М.

конверта по поводу и без повода. Те же самые коррупционные скандалы вокруг детей Ким Дэ Чжуна, по крайней мере вокруг одного из них, были связаны с тем, что он путешествовал за границей с группой бизнесменов, которые как раз оплачивали его счета, причем очень крупные. Это считалось тоже коррупционной схемой, поскольку он таким образом «разменивал» потенциальное влияние, хотя само это влияние он даже никак не реализовал. Однако одного факта, что он путешествовал за чужой счёт, было достаточно, чтобы обвинить его в коррупции.

Интересно, что в Южной Корее коррупция воспринимается как гораздо большее зло, нежели у нас, как язва, разъедающая управленческий механизм. Конечно, коррупция периодически отмечается как причина всех корейских бед, в том числе и финансового кризиса 1997 г., в связи с чем эта тема широко обсуждается и получает определенную политическую окраску.

В то же время человек, уличённый в коррупции, согласно конфуцианским традициям, становится серьёзной мишенью для обструкции в прессе. «Замазывание» различных кандидатов в мэры и президенты с помощью различных коррупционных схем – по-прежнему эффективный и более-менее стандартный приём в политике.

Но при этом в Южной Корее довольно развиты регионализм и фракционализм, и есть такой признанный термин, как «рекрутский набор чиновников». Новый президент или новый руководитель рангом меньше, приходя на новое место, начинает расставлять на посты людей своей команды по принципу лояльности. Поскольку места для них надо освобождать, нужно каким-то образом «выдавливать» тех, кто их занимает, то есть найти на них определенный компромат, что при корейском персонализме сделать довольно легко.

Бороться с коррупцией пытались по-разному, но в основном упор делался на моральную мотивацию и на выработку кодекса этики для чиновников: был установлен «потолок» стоимости подарков, которые можно принимать, и определен размер приработка, который не может превышать 30% годового жалования и возможен только с одобрения начальства.

Государство пыталось пересмотреть ряд законов, в том числе о кон-

фиденциальности финансовых счетов, но пакет законов был принят частично, и должного эффекта не возымел. Попытки вводить правила для чиновников не помогли, так как предлагался полный запрет на подарки между людьми, связанными деловыми отношениями, запрет на манипулирование акциями и недвижимостью с использованием служебной информации, и запрет на вступление в политическую партию, на финансовую поддержку того или иного политического деятеля (и на снабжение его финансовой информацией).

Такой кодекс подрывал всю традиционную систему связей. Тем более, что оговорка относительно деловых отношений весьма условна, потому что сегодня у нас деловых отношений нет, а завтра они могут возникнуть. Как ни странно, против кодекса выступили и ассоциации служащих, которые занимают нишу профсоюзов.

Таким образом, все как бы понимают, что совсем ликвидировать коррупцию нельзя, но можно выстроить некую неформальную систему понятий, которая будет вынуждать чиновников брать по чину и выполнять обещания.

На низовом уровне коррупция довольно мала. Мелкий бизнесмен или рядовой гражданин Республики Кореи, как правило, с ней почти не сталкивается. Условно говоря, рядовой кореец даёт значительно меньше взяток, чем рядовой россиянин. Как мне кажется, частично это связано с конфуцианской моделью поведения, которая предъявляет к чиновнику определённый набор требований. Кроме того, надо помнить, что гражданское общество (в европейском понимании) в Корее всё-таки появилось, пусть и в конце 1990-х. В частности, в Интернет вывешивали списки коррупционеров, и во многом за счёт этого движения Но Му Хён пришёл к власти в 2003 году, поскольку сам был из молодёжи и привёл с собой команду, которая до определенного времени не попадалась на коррупционных делах. Именно поэтому сторонники его молодёжных организаций активно использовали списки коррупционеров: формально всех, а по сути из числа политических оппонентов. Также не стоит сбрасывать со счетов ряд успешных проектов, начавшихся при Но Му Хёне (2003-2007) и построенных на идее предоставления услуг онлайн.

Однако говорить о том, что Республика Корея стоит на пути к пол-

ной победе над коррупцией, не приходится. Президент Ли Мён Бак (2007–2013), который имеет статус самого богатого среди президентов Кореи, фактически развалил органы борьбы с коррупцией, реорганизовав и ликвидировав их как самостоятельную структуру. Коррупция использовалась только как способ сведения счетов. Пример – процесс по делу руководителя Сеульского аналога Департамента городского просвещения, который сел за некие взятки. На его счетах были обнаружены деньги, происхождение которых он не сумел объяснить. Это дело опять-таки очень быстро перешло в категорию политических, так как сам руководитель принадлежал к оппозиционерам.

Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР)

До определённого этапа информация о коррупции там была малоизвестна, потому что в условиях жёсткого тоталитарного контроля для коррупционных схем просто не было места. Вспоминаем историю с Корейко, одним из центральных персонажей романа «Золотой теленок», который был «подпольным миллионером» на ранних этапах советской России и мучился от того, что десять миллионов у него есть, но он вынужден по-прежнему питаться крутыми яйцами и беречь деньги для капитализма.

Ситуация в КНДР довольно сильно изменилась, начиная со второй половины 1990-х, когда сначала Северная Корея вошла в весьма неприятный энергетический кризис, а серия катастроф 1995-97 гг. затем окончательно развалила сельское хозяйство, привела к голоду и к тому грустному положению, которое мы до сих пор наблюдаем сегодня.

На этом фоне значительная часть северокорейцев перешла на принцип «хочешь жить – вертись быстрее». Я приведу один пример про металлургический комбинат в провинции Хванхэ, о котором в 1998 г. говорил и сам Ким Чен Ир во время встречи с «Чхонрён» – организацией корейцев в Японии⁵. Местное руководство, у кото-

⁵ Ассоциация северокорейских граждан в Японии. – прим. А.М.

рого были хорошие связи с местными силовиками, закрыло завод и значительную часть оборудования продало в Китай, по большей части в виде металлолома. Информация об этом не шла наверх и благополучно блокировалась. Для того, чтобы что-то сделать, пришлось привлекать армию.

Собственно, интересен вопрос о том, как функционирует северо-корейская экономика. Параллельно с формальной, вполне вероятно существует теневая экономика, но это опять-таки не совсем коррупционные схемы. Скорее это ситуации, когда люди числятся на заводах, но на работу туда не ходят, а занимаются бизнесом и, соответственно, платят начальству, чтобы оно укрывало этот факт. Или возьмём государственное предприятие, например, столовую, которая на деле является частной. Просто те люди, которые однажды взяли это дело в оборот, платят госструктуре, являющейся их формальной крышей.

Рекомендую статью А.Баунова «Интервью с северо-корейским бизнесменом»⁶. Из нее следует, что теневая экономика существует параллельно с формальной. То есть с одной стороны, вся теневая экономика нелегальна, но с другой – правоохранные органы сознательно не смотрят в эту сторону, а концентрируются на делах, причиняющих реальный вред режиму.

Также в этой связи интересен доклад Ён Сон Чина, старшего научного сотрудника Института криминологии в конце 1990-х. Тогда он говорил, что каждый третий кореец хотя бы раз прибегал к подкупу гражданского чиновника, 349 из 970 опрошенных предлагали чиновникам деньги, но чаще дарили подарки или выставляли им угощение в ресторане, что как раз очень часто воспринимается как взятка. 48 опрошенных давали взятки в сфере производства, 46 – в сфере развлечений и 37 – в строительном бизнесе (опрос включал в себя больше ста вариантов ответа). Взятки давали 27-28% «белых воротничков», в основном – владельцы ресторанов. При этом 70% предпринимателей считают, что дача взятки как выражение благодарности должно быть воспринято правоохранными органами с терпимостью.

Подводя итог, скажем, что Дальневосточная практика коррупции

⁶ http://slon.ru/world/otkrovennyy_razgovor_s_severokoreyskim_biznesmenom-586903.xhtml – прим. А.М.

в целом отличается тем, что это не столько конкретный обмен по принципу «даю, чтобы ты сделал». Скорее это практика наличия «прикормленного» чиновника, за которым регулярно «ухаживают», оплачивают его расходы в обмен на благорасположение, а он взамен делает то, что от него попросит человек, которому он вроде как морально обязан. При этом задабривание, повторюсь, выглядит не как конверт, а как подарки или попытки установить дружеские отношения и т. д. Эта схема распространена не только в Корее, но и на Дальнем Востоке в целом. Именно поэтому сложно сказать, является ли эта практика специфической для Кореи.

Как я уже отмечал, определённые коррупционные модели в большей степени воспринимаются как нормативная практика. То, что чиновники могут принимать какие-то подарки, не считается взяткой. Неприемлемым считается тот вариант, когда чиновник вымогает взятку, но вот это как раз встречается крайне редко. Самое сложное во всей этой истории – установить, была ли связь между подарком и конкретными действиями чиновника.

19 октября 2011 г.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПЕРУ

Баталина А. Л.,

аналитик

Проектно-учебной лаборатории

антикоррупционной политики

НИУ ВШЭ

Шинкаренко А. А.,

кандидат политических наук, научный сотрудник

Центра политических исследований Института

Латинской Америки РАН

Началом борьбы с коррупцией в Перу принято считать ратификацию в июне 1997 года Межамериканской конвенции Организации американских государств о борьбе с коррупцией. Однако активные меры по противодействию коррупции начались лишь через пять лет, когда была ратифицирована Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности⁷. Конвенция ООН против коррупции была подписана на следующий год, а ратифицирована 16 ноября 2004 г. В этот период по заказу правительства страны Институт Всемирного банка провел национальное исследование по вопросу о понимании концепций «коррупция» и «управляемость» в Перу и, проанализировав, состояние коррупции в Перу сформулировал общую политику в области предотвращения коррупции, борьбы с ней и наказания за нее.

На национальном уровне под эгидой переходного правительства в 2000 году была создана и начала действовать Национальная Антикоррупционная Инициатива (INA) в качестве специальной группы гражданского общества, которой была поручена задача формулирования общих направлений политики в области борьбы с коррупцией.

⁷ См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (вступила в силу 29 сентября 2003 г.). Перу ратифицировала Конвенцию 23 января 2002 г. https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&lang=en – прим. А.М.

По инициативе INA была создана национальная комиссия по борьбе с коррупцией, уполномоченная инициировать внесение изменений в национальное законодательство по борьбе с коррупцией. Среди рекомендаций, которые дала комиссия, были предложения о создании специального отдела в полиции по расследованию коррупционных преступлений, а также принятие закона о борьбе с кумовством среди государственных служащих. Однако комиссия просуществовала недолго и в 2004 году после попытки проведения антикоррупционного расследования в рядах администрации президента была распущена. Несмотря на это Национальная Антикоррупционная Инициатива подготовила доклад по анализу коррупции в Перу, в котором было предложено провести более 100 специальных секторальных мероприятий по предотвращению коррупции и наказанию за нее.

В рамках реализации предложений INA были приняты законы №№ 27378, 27379⁸ и 27380, предусматривающие создание в прокуратуре специального отдела по борьбе с организованной преступностью, в том числе с коррупцией. Также был принят Закон Перу № 27482 о государственных служащих, регулирующий порядок публикации деклараций о доходах, имуществе и финансовых поступлениях государственных должностных лиц и гражданских служащих. В соответствии с Законом заверенные под присягой декларации всех должностных лиц, упомянутых в законе и постановлениях, публикуются в официальном вестнике «Эль Перуано». Закон о прозрачности и доступе к информации обязывает государственные структуры создавать и поддерживать интернет-ресурсы с информацией об их деятельности, а прессе и общественным организациям предоставил возможность запрашивать интересующую информацию о государственных структурах и их деятельности. Именно во исполнение этого закона Министерством экономики и финансов Перу в Интернете был создан портал по финансовой прозрачности, содержащий инфор-

⁸ Данные законы регулируют порядок защиты заявителей о коррупции в Перу. Закон №29542 защищает заявителей о коррупционных деяниях в государственном секторе. Закон №27378 защищает свидетелей, государственных служащих, следователей, экспертов и потерпевших и пр. лиц, деятельность которых направлена на борьбу с организованной преступностью. См. также о коррупции в Перу: <https://blueprintforfreespeech.net/document/peru>, <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/peru/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx> – прим. А.М.

мацию обо всех мерах, принятых для исполнения государственного бюджета. Были также внесены поправки в статью 401 Уголовного кодекса Перу, устанавливающие специальные критерии для определения того, было ли совершено преступление, заключающееся в незаконном обогащении⁹.

В октябре 2002 года создана государственная антикоррупционная комиссия по контролю таможенных органов. В феврале 2003 года учреждена Национальная антикоррупционная комиссия.

В 2007 году для практической реализации мер по противодействию коррупции в системе государственной службы была учреждена должность Генерального контролера, назначаемого сроком на семь лет президентом страны с согласия парламента, и создано Управление Генерального контролера. Однако в период президентства А. Фухимори (28 июля 1990 – 22 ноября 2000) Управление стало одним из наиболее коррумпированных в стране, а принимаемые им меры в первую очередь касались противников правящего режима.

Сегодня в Перу проводятся меры по восстановлению Управление генерального контролера. США было выделено в 2007 году 12 млн. долларов в качестве кредита от межамериканского банка на восстановление данного Управления, с целью улучшения технологий и обучения персонала.

Однако в связи с тем, что Управления пока не может в полной мере выполнять контрольные функции, оно сосредоточило свои действия на проведении превентивных мер (ЕРА) в рамках двух основных направлений:

- интеграции мер по противодействию коррупции в системе среднего образования;
- улучшения сотрудничества и снижения коррупции при взаимодействии между правительственными и частными учреждениями.

Определенное положительное влияние на снижение коррупции в Перу оказывает деятельность созданного для контроля специального органа – Агентства по контролю государственных закупок Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Согласно

⁹ Из доклада генерального секретаря ООН «Предотвращение коррупционных практик и незаконного перевода денежных средств» от 9 ноября 2001 г. См.: <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56403a1.pdf>

перуанскому законодательству, список государственных закупок подлежит размещению в сети Интернет и по ним должен объявляться тендер. Однако существует возможность избежать данной процедуры, если заказ относится к категории срочных и нет времени на проведение тендера. Данный орган действует на основе упоминавшегося выше Закона о прозрачности и доступе к информации. Среди его достижений, например, успешный мониторинг открытости конкурса закупок формы для полиции, который позволил государству сэкономить до трёх миллионов долларов США.

Особенности экономики Перу (страна является шестым в мире производителем золота и меди, вторым – серебра) предопределили антикоррупционное сотрудничество с международной организацией, которая занимается борьбой с коррупцией в добывающих отраслях промышленности – Инициативной группой по соблюдению прозрачности в добывающих отраслях (EITI¹⁰). EITI – международный альянс между государствами, частными компаниями, группами гражданского общества и международными организациями, целью деятельности которых является контроль и учёт доходов, получаемых добывающей промышленностью. В частности, EITI в Перу контролирует программы местного правительства провинций Куско и Кахамарка – главных регионов страны по добыче угля и природного газа. После того как в Перу был впервые опубликован отчёт о деятельности EITI, в 2007 году страна стала кандидатом на включение в совет EITI. Однако в 2010 году Перу подало заявление о выходе из EITI.

С 2010 года Перу принимает участие в пилотной программе стран G-8 по противодействию коррупции. В рамках этой программы был разработан план действий, который включал в себя следующие меры:

- обеспечение граждан возможностью доступа к информации, в том числе и посредством развития сети Интернет;
- повышение правительством прозрачности как на национальном, так и на местном уровне;
- дальнейшее развитие системы государственных закупок;
- повышение прозрачности добывающей промышленности и т.д.

¹⁰ <https://eiti.org/Peru>

В целом, о результатах участия в этой программе говорить еще преждевременно. Однако, несмотря на столь широкий круг проводимых страной мероприятий и отдельные успехи, уровень коррупции в Перу существенно изменить не удалось. И на это есть несколько причин.

Первая – это недостаток политической воли. Несмотря на то что два последних президента, Толедо и Перес, провозглашали борьбу с коррупцией как приоритетную задачу, на практике их основной целью становилось расследование коррупционных преступлений, совершённых при бывшем президенте страны Фухимори.

Вторая причина состоит в отсутствии единой национальной стратегии. Подготовленный еще в 2001 году Национальной Антикоррупционной Инициативой национальный доклад по всеобъемлющему анализу коррупции в Перу, которым было предложено провести более 100 специальных секторальных мероприятий по предотвращению коррупции и наказанию за нее, не превратился в национальную антикоррупционную стратегию, хотя по своему содержанию претендовал на это. Его рекомендации были выполнены лишь частично. Не создано всеобъемлющего антикоррупционного законодательства, а предпочтение было отдано применению мер *ad hoc*.

Третья причина заключается в отсутствии специальных государственных органов по борьбе с коррупцией, а те, что имелись или имеются, не обладают самостоятельностью, необходимой для контроля за состоянием коррупции, для проведения последовательных и жестких антикоррупционных мероприятий и реформ.

Поэтому, несмотря на все меры по противодействию коррупции, которые были предприняты в Перу за последние несколько лет, значимых успехов достичь не удалось, а достигнутые носят лишь временный и эпизодический характер.

Низовая коррупция в Перу

В 2013 по уровню восприятия коррупции Перу занимает 83-е место и делит его с такими странами, как: Ямайка, Монголия, Либерия,

Эль-Сальвадор, Буркина-Фасо, Замбия, Тринидад и Тобаго.

Согласно последним данным *Latina Barometer*, 59% опрошенных считают, что администрации действующего президента Ольянта Умалы следует уделять больше времени вопросам борьбы с коррупцией. Ни для кого не секрет, что безопасность человеческой жизни и борьба с коррупцией являются для Перу двумя самыми актуальными проблемами. Еще одни исследования оценивают уровень коррумпированности государственного аппарата в 51% утверждая, что коррупция в том виде, в котором она имеется в Перу, является тормозом для развития страны. Что же способствовало развитию коррупции в Перу?

Во-первых, в Перу был длительный вооруженный конфликт с 1980-х до начала 1990-х гг., в котором участвовали леворадикальные группировки с одной стороны, революционное движение имени Тупак Амарус со второй и правительственные войска и правые формирования Ронда Кампесина с третьей стороны (которые потом развили свою деятельность во время администрации президента Фухимори). Итогом конфликта стало 69 700 убитых, причем $\frac{3}{4}$ из них были представителями коренных народностей, а их около 45 наименований. Обвинили потом леворадикальных боевиков и администрации президентов Гарсии, Белаунде и Фухимори.

Во-вторых, в 1992 г. для того, чтобы бороться с наркопартизанами, а они действуют на территории Амазонской сельвы, финансируются за счет выращивания листьев коки с последующей перепродажей, Фухимори отменил действующую Конституцию. Модель поведения, которая возникла в результате институционального коллапса в Перу с 1992 по 2000 гг., когда начали выдвигать определенные обвинения против администрации Фухимори, привела к тому, что за 20 лет с 1980 по 2000 гг. в стране возник кризис управляемости. Когда в Амазонской сельве государственные законы практически не работали, активизировались наркопартизаны и повысилась коррумпированность государственного аппарата, который имел определенные бонусы с этих операций. Происходит сращивание криминалитета и государственных органов. Рост наркотрафика продолжается, потому что выращивание кокаинового листа выгоднее, чем агрокультуры.

Килограмм кокаина стоит около 800 долларов, и плодоносит кока примерно 20 лет.

В-третьих, в Перу не удалось завершить аграрную реформу, которая началась еще в 1968 г. Пытались провести земельную реформу для того, чтобы сгладить социальную напряженность в Андской части Перу. Государственная программа не принесла желаемых результатов, на которые она была рассчитана. Кто был богат, тот получил определенный профит, а крестьянам – индейскому населению, которое никогда не имело собственной земли, пришлось, как и раньше, дальше наниматься к более зажиточным крестьянам на банановые плантации или, в крайнем случае, выращивать листья коки. Все это привело к тому, что в ряде районов, особенно где производят коку и кокаиновую пасту, увеличился резкий рост коррупции на местах.

Как вообще в 1980-е и 1990-е гг. была устроена политика Перуанского правительства? Существует концепция внутреннего колониализма, которая хорошо прижилась в некоторых странах Латинской Америки. Суть ее в том, что внимание концентрируется между политическим ядром-центром и периферией. Так как Перу является неоднородной в плане ландшафта, некоторые районы оставались без внимания правительства, потому что добраться туда можно было только на самолете, который к тому же нельзя нигде посадить, или на лодке по Амазонке. Такое положение дел приводит к невозможности централизованной государственной политики на местах. Аль-Каиды или государственные служащие, якобы назначенные, могли чувствовать себя вполне безнаказанными. В подобных районах очень остро стояла проблема с землей, но не потому, что там ее не было, в частности в Амазонской сельве, где пытались привлечь население к участию в этой государственной программе. Причина – коррумпированность государственного аппарата. Процедура получения земельных титулов могла растягиваться на несколько лет. Фактически ты берешь субсидию у государства под какой-то участок земли. Ты подаешь документы, после чего происходит ситуация, когда ты юридически не можешь легально получить свой земельный надел, даже имея государственную субсидию. Это, в свою очередь, повлекло к земельным конфликтам между государством и общинами, между отдельными

местными правительствами, потому что люди остро нуждаются в земле для производства продукции и дальнейшего заработка. Они этого сделать не могут из-за бюрократических препон.

24 декабря 2012 г.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ТУРЕЦКИЙ ОПЫТ

Васильев А.Д.,

научный сотрудник Института востоковедения РАН,
старший преподаватель Российско-Турецкого
учебно-научного центра РГГУ

Турецкий опыт борьбы с коррупцией насчитывает несколько сотен лет. Фактически с момента основания Османской Империи коррупция в ней существовала в том или ином виде. Первые случаи фиксации фактов коррупции начинают появляться в 16-м веке. Это эпоха расцвета Османской Империи. В тот момент коррупция была в основном связана с махинациями с документами о пользовании земли. И именно эти махинации, по мнению османских хронистов и государственных деятелей, составляли достаточно серьезную угрозу. За участие в походах и воинские заслуги распределялась земля, распределялись ресурсы, и государство должно было очень четко это контролировать. Наказание в тот период за коррупцию было весьма жестким, вплоть до смертной казни. Но в то время коррупция еще не была системной болезнью турецкого общества.

Проблемы постепенно накапливались, и к концу XVIII – началу XIX века коррупция становится для Османской Империи действительно угрожающим явлением, которое во многом ставило под вопрос национальную безопасность и территориальную целостность страны. В XIX в. Коррупцией в Османской Империи для достижения своих интересов широко пользовались великие державы – Англия, Франция, Австро-Венгрия, Германия, Российская Империя.

Новый период наступает с появлением Турецкой республики. Коррупция постепенно становится неотъемлемой частью жизни Турции. К 1980-м и 1990-м годам XX века, в общем-то, коррупция в Турции становится обыденным явлением. Например, в рассказах Азиза Несина тема коррупции достаточно широко описана.

Новый этап в борьбе Турции с коррупцией начинается в 2005 году.

Вводится в действие новый Уголовный кодекс Турции, принятый в 2004 г.¹¹. До этого действовал Уголовный кодекс 1926 года. В соответствии с Уголовным кодексом 1926 г. коррупция – это ситуация, когда некий государственный служащий (в тексте так и сказано: «чиновник») использует своё служебное положение для достижения незаконных целей с помощью власти, которой он наделен. И эта формулировка существовала практически до начала 2000-х годов. Но закон 2004 г. дал новую трактовку. Слово «чиновник» было заменено на понятие «общественный служащий», в остальном формулировка сохранилась практически без изменений. Добавились и слова о том, что общественный служащий может использовать свою власть во вред или скрытно пользоваться ошибками других людей.

Если раньше под действие этого Уголовного кодекса попадали только государственные служащие, то теперь антикоррупционное законодательство получило более широкое применение. В одном из пояснений к этому Уголовному кодексу говорилось, что общественными служащими являются все те люди, которые так или иначе наделены властью. Будь то управляющие каких-либо фондов, руководители общественных организаций, государственные служащие. И это способствовало тому, что государство смогло контролировать новую важную область, а именно некоммерческие объединения, и таким образом влиять на общественные отношения. Сам закон содержится в части 4 статьи 250 Уголовного Кодекса Турции «Преступления против функционирования и надёжности общественного управления». Принятие этого закона было обусловлено и внутривластным противостоянием турецких элит. Закон, в частности, использовался для того, чтобы устранить высокопоставленных военных и достаточно сильную оппозицию правящей партии, которые формировали определенным образом общественное мнение через ряд СМИ и НКО. Закон был принят под лозунгами гармонизации законодательства с европейскими нормами и правилами. Параллельно с расширением сферы действия антикоррупционного законодательства проходила либерализация наказаний, связанных с экономическими престу-

¹¹ Уголовный кодекс Турции, принятый 26 сентября 2004 г., утвержден Законом №5237 и вступил в силу 1 июня 2005 г. http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=247129 – прим. А.М.

плениями. В 2007 г. принимается поправка к этому закону о том, что человек вправе дать государственному служащему денежное пожертвование для того, чтобы тот ускорил прохождение тех или иных дел. То есть, взятка стала рассматриваться как некоторая дополнительная платная услуга. Размер подобного пожертвования или взноса фиксирован, он не должен превышать 4 минимальных окладов в 2007 году или 5 минимальных окладов чиновника сейчас (в 2012 г.).

Несмотря на эти меры, коррупция в Турции существует в самых разных ее проявлениях. В турецком языке есть 2 термина, обозначающих коррупцию. Первый термин юридический – *иртикап*, второй – *рюшветчилик* – взяточничество, как одна из наиболее распространенных форм. Взятничество существует не только в виде передачи денежных сумм. В целом коррупция тесно переплетена с nepотизмом и существует на фоне многочисленных и сложных клиентских или патронажных отношений, личностных и родственных связей. Коррупция тесно связана и с религиозно-политической составляющей турецкой действительности. Сторонники некоторых духовных лидеров (таких, как, например, Ф. Гюлен) достаточно активно с помощью тех же взяток или дорогих подарков продвигают своих сторонников на посты в министерствах и муниципалитетах, стремясь таким образом приобрести политический вес и укрепить свое влияние. Но здесь надо отметить, что именно такая форма коррупции является для Турции традицией и нормой жизни. Поэтому турецкие власти не всегда склонны осуждать коррупцию, иногда применяя законодательство страны выборочно против своих политических противников. Например, в 2014 г. по обвинению в злоупотреблениях были открыты дела против 54 известных журналистов в Турции¹².

В зависимости от того, как будет квалифицировано преступление, варьируется наказание. Если это злоупотребление властью, то наказание может составлять от 6 до 12 лет. Если же это использование власти во вред, то от 4 до 6 лет, а если использование ошибок, то от 2 до 4 лет. Однако поскольку открытой статистики по коррупционным судебным процессам обнаружено не было, привести какие-либо конкретные примеры сложно в связи с недостаточностью сведений.

¹² <http://t24.com.tr/haber/12-gazeteden-55-yazar-yolsuzluk-operasyonu-hakinda-ne-yazdi,246427>

В более или менее крупных коррупционных скандалах были замешаны высокопоставленные лица Турции, начиная от премьер министра и заканчивая мэрами городов. Так, например, в 2008 г. был весьма крупный скандал, связанный с попытками руководителя крупного строительного и промышленного холдинга «Чалык» получить выгодный государственный контракт. Как выяснилось спустя некоторое время, для того, чтобы получить этот контракт, генеральный директор компании оплатил обучение сына премьер-министра Эрдогана в США. Впрочем, Эрдоган все отрицал, и никаких конкретных доказательств предоставлено не было.

Серия коррупционных скандалов разразилась в связи с расследованием по делу антиправительственной организации высокопоставленных сотрудников служб национальной безопасности и армии «Эргенекон». Так, в соответствии с первой редакцией обвинительного заключения, неудачная попытка модернизировать многоцелевые боевые вертолеты Командования Жандармерии имела существенную коррупционную составляющую. Впоследствии, однако, материалы дела исчезли из последних редакций обвинения. Хотя значительная часть подозреваемых обвиняются в государственной измене и подготовке государственного переворота, но есть и достаточно большое количество подозреваемых, связанных с профсоюзами или крупными финансовыми холдингами. Для этой категории основное обвинение заключается именно в злоупотреблении должностным положением, взяточничестве и т.п.

Один из самых крупных коррупционных скандалов последнего времени в Турции был связан с договорными футбольными матчами. Однако здесь выдвигают такое предположение, что это больше политическая акция, призванная поставить под контроль правящей партии футбольные клубы и возникающие вокруг них организации болельщиков, поскольку одним из владельцев клуба Фенербахче являлись члены Народно-республиканской партии, оппозиционной партии власти (Партия справедливости и развития) в парламенте.

Одной из мер по борьбе с коррупцией стало обновление кадрового состава полиции. Когда Эрдоган пришел к власти, на низовые и среднего звена должности в полиции, особенно в крупных городах,

таких как Стамбул, Анкара, Измир, было переведено множество сельской молодежи, отличительной чертой которой стала высокая религиозность и моральная сознательность.

По-видимому, уровень системной коррупции можно оценить как средний. На мой взгляд, в стране гораздо больше развита бытовая коррупция, которая довольно часто приобретает традиционные формы, к примеру, в виде дорогостоящего подарка и т.п. Несмотря на то, что в Турции зачастую даже раскрытые случаи коррупции стараются не афишировать, многие факты системной коррупции становятся достоянием общественности. Особенно сильны утечки о коррупции в прессу в ходе предвыборных кампаний в Турции, когда все кандидаты максимально используют черный PR. Так, во время муниципальных выборов 2009 г. была целая серия публикаций в газетах о том, что действующий член партии Справедливости и развития (ныне правящей), мэр Анкары, якобы потратил на рекламу и наружное освещение города огромную сумму, часть которой пошла к нему в карман. Но никаких организационных и административных последствий по этой серии публикаций, даже расследования не последовало.

Лоббизм в Турции также весьма развит и наиболее ярко проявляется в сфере ВПК. Однако непрозрачность такой сферы, как закупки вооружения и военной техники, делают подробный анализ лоббизма в сфере ВПК весьма сложной задачей.

В целом, несмотря на попытки одновременно расширить сферу действия антикоррупционного законодательства и частично легализовать взяточничество на бытовом и низовом уровне власти, коррупция остается традиционным и распространенным явлением в Турции. Однако дать точные оценки уровню коррупции в Турции весьма сложно в связи с нехваткой и сокрытием фактической информации.

10 октября 2012 г.

КОРРУПЦИЯ В ЦИНСКОМ КИТАЕ (XVII – XIX ВВ.)

Волчкова Е.В.,

кандидат исторических наук

Институт стран Азии и Африки

Московского государственного университета

им. М.В. Ломоносова

Китайское государство, отказавшись в средние века от опоры на аристократическую систему «сильных домов» и власть военачальников, создало сильную бюрократическую структуру, которая предполагала сменяемость и подотчетность чиновников и должна была исключить возможность создания альтернативного престолу центра политического влияния. Система рекрутирования во власть посредством экзаменационных испытаний, по замыслу, обеспечивала допуск к чиновничьим должностям людей, получивших конфуцианское образование и усвоивших основы социально приемлемого поведения и организующие его базовые ценности: заботу об общем благе, долг по отношению к вышестоящим, бескорыстность и независимость в суждениях. Тем не менее, китайская имперская бюрократия стала синонимом коррупционности, nepotизма и местничества, а лоббирование региональных интересов различными придворными фракциями и серьезные злоупотребления в управленческой практике местной администрации обычно называются в числе важнейших причин массовых движений социального протеста или даже падения династий.

Практически каждый западный мемуарист, посетивший императорский Китай (в особенности те, кто вел бизнес в этой стране), оставил упоминания о распространенности коррупционных практик. Вот, например, как описывает это американский предприниматель Питер Добель: «В Китае можно все получить подкупам и интригами: ибо китаец не знает тех мучений совести, которые в других землях останавливают незаконные замыслы честолюбца. Ничто не удержи-

вает его, кроме страха, что злодейство его откроется; но как скоро он сего не опасается, то готов на все, чтоб только получить желаемое...¹³. В судах закон и правосудие продается самым постыдным образом.

В Китае свобода, честь и имущество граждан находятся в руках мандарина, который ежедневно склоняет правосудие то на одну, то на другую сторону, смотря потому, куда сильнее притягивает его вес подкупов: подобно как магнитная стрелка обращается всегда вслед за магнитом. Мандарин не прежде решит дело, пока не исторгнет последней копейки; тогда уже делает приговор в пользу того, кто больше дал...¹⁴. Здесь порядок подкупов и беззаконий приведен в систему; нельзя получить никакого места без подкупов; нельзя приступить ни к какой тяжбе без подкупов; словом, нельзя начать никакого дела, ни законного, ни беззаконного, без подкупов. Не думаю, чтоб была в свете другая страна, где бы разврат сего рода до такой степени усилился»¹⁵.

Можно назвать несколько причин такого положения вещей. Прежде всего, коррупции в современном понимании способствовала традиционная модель общественных отношений, предполагавшая ведение дел с опорой на систему личных связей (гуаньси) и взаимных обязательств. В этой модели неформальные семейственные, клановые, земляческие и дружеские отношения играли решающую роль в принятии решений, а действия в интересах своего круга воспринимались как приемлемая стратегия социального поведения. Ключевым в построении системы гуаньси являлось оказание услуг и подношение подарков.

Еще более важной причиной являлся хронический недостаток государственного финансирования бюрократического аппарата. При последних двух императорских династиях (XIV – н. XX вв.) жалование чиновников было минимальным, поскольку предполагалось, что местное общество берет на себя и часть управленческих функций, и часть расходов на поддержание системы администрации. Например, жалование начальника уезда в конце XVII века составляло 1000-2000

¹³ Добель П. Замечания о Китае // Дух журналов. Книжка 3. 1818. С. 70.

¹⁴ Там же. С. 299–300.

¹⁵ Там же. С. 72–73.

лянов серебра в год, на которые ему приходилось содержать не только себя, но и остальной, неоплачиваемый, штат уездной управы – заместителя, секретарей, личных слуг, канцеляристов, служителей, экзекуторов, стражников, курьеров и т.д., причем только наем хорошего секретаря с классическим образованием и практическими навыками работы мог обойтись почти в ту же сумму. Значительные средства уходили на поддержание уездного центра в порядке, ликвидацию последствий стихийных бедствий, неурожая, борьбу с бандитами. Отдельную статью расходов составляли неперенные взятки («подношения») начальству и его личным слугам. Таким образом, вся уездная управа, по сути, вынуждена была существовать за счет «побочных источников финансирования». Их легальные варианты включали косвенные налоги и сборы, пошлины, пожертвования организаций, но, разумеется, открывались возможности и для множества злоупотреблений.

Кодекс законов империи Цин (1644–1911) оговаривал несколько видов коррупционных практик. Взятничество классифицировалось в зависимости от размеров полученной выплаты, а также в зависимости от того, законные или противозаконные действия были совершены чиновником в качестве ответной услуги. Наказание, соответственно, варьировалось от 70 ударов тяжелыми палками до удушения после Осенней ревизии (ежегодного пересмотра смертных приговоров). Более расплывчатая категория – «подкуп» – включала получение любых частных подношений чиновниками, даже если даритель не требовал ответной услуги: предполагалось, что подарки могут оказать влияние на принятие официальных решений. Максимальным наказанием за такое преступление было 100 ударов тяжелыми палками и три года каторжных работ. Тех, кто давал взятки, изначально наказывали более легко, в особенности, если их вынуждало к этому вымогательство со стороны чиновника. Однако в 1696 г., в попытке побороть повсеместно распространенную практику подкупов, наказание взятодателям, взятополучателям и посредникам уравнивали. Вымогательство классифицировалось в зависимости от того, применялось ли физическое насилие или только словесные угрозы. Наказание здесь рассчитывалось аналогично наказанию за

получение взяток за оказание незаконной или законной услуги. В эту категорию преступлений включались также займы без намерения вернуть занятое и использование служебного положения для покупок по заниженным ценам и продаж по завышенным ценам. Наконец, уголовно преследовалось также самовольное введение дополнительных сборов на содержание администрации.

Несмотря на формально установленные рамки закона, коррупция в административной системе приобретала подчас легендарные размеры и в таком качестве описывалась в многочисленных литературных произведениях на эту тему. Начальники уездов и областей, провинциальные и столичные чиновники принимали подарки за благоприятный исход судебных дел и продвижение деловых интересов, секретари и канцеляристы брали деньги за составление исков, жалоб и апелляционных прошений, а также за своевременную подачу их в суд, личные слуги чиновников – за возможность приватного разговора с их хозяином, стражники – за содержание в тюрьме и хорошее обращение с заключенными, экзекуторы – за мягкое исполнение приговоров и т.д. Высшие сановники через подставных лиц и под вымышленными именами имели свои доли в наиболее доходных предприятиях и торговых операциях, давали деньги в рост, торговали назначениями и участвовали в расхищении государственных фондов. В ранний период Цин (XVII–XVIII вв.) происходит два громких коррупционных скандала, в центре которых оказались богатейшие люди своего времени, создавшие целые финансовые империи, используя свое политическое влияние и служебное положение. В 1688 г. со своих постов был смещен член императорского секретариата Минжу, наживший часть своего состояния на спекуляциях солью через систему агентов. Его имущество, однако, не было конфисковано (возможно, не в последнюю очередь и потому, что его дочь была замужем за сыном императора Канси, ставшим после смерти Минжу его наследником).

Более трагичным был исход дела Хэшаня, фаворита императора Цяньлуна, арестованного после смерти Цяньлуна в 1799 г. следующим императором Цзяцином и покончившего с собой в тюрьме. Его обвиняли, в числе прочего, во взимании денег за официальные назначения и хищении средств, выделявшихся ему как организатору подавления

мощного восстания в Северо-Западном Китае. Огромное состояние Хэшаня было конфисковано, но не попало в казну, а было распределено между теми, кто «пострадал от его махинаций». Исследователи Шон Ни и Фам Хоанг Ван, предпринявшие попытку выстроить экономическую модель коррупции в цинском Китае, пришли к выводу, что общий доход от коррупционных практик в этот период превышал сумму, отпускавшуюся на официальные жалованья, в 20,9 раз¹⁶.

Нельзя говорить, что государство не предпринимало никаких усилий по исправлению такого положения вещей. Чиновникам в Китае традиционно запрещалось служить там, где они родились и где проживает их семья, брать в жены женщину с подведомственной территории, посещать начальство без необходимости; вообще, частные встречи между чиновниками были ограничены. Как уже упоминалось, в 1696 г. были ужесточены законы против взяток и подкупов. Император Юнчжэн (1723–1735) предпринял попытку искоренить коррупцию путем дополнительных выплат чиновникам за счет узаконенной налоговой надбавки на переплавку серебра (ранее она взималась неофициально) и введения жестких законов, предполагавших личную имущественную ответственность чиновника за дефицит бюджета и злоупотребления в личных целях. За время правления императора Цяньлуна (1735–1796) прошло более 400 антикоррупционных процессов на разных уровнях административной системы; из 139 губернаторов и наместников округов 30 были под следствием по этому обвинению.

Эти меры, однако, не имели успеха. Прежде всего, разрыв между размером официального жалованья и доходами от коррупции был настолько велик, что его были не в состоянии компенсировать никакие дополнительные государственные выплаты. Жесткие антикоррупционные меры в этой ситуации не только могли бы посорить императорский престол с его главной опорой – бюрократическим аппаратом, но и грозили бы дестабилизацией всей системы финансирования администрации.

¹⁶ Ni S., Van P.H. High Corruption Income as a Source of Distortion and Stagnation: Some Evidence from Ming and Qing China. University of Missouri. Working Paper (http://web.missouri.edu/~nix/corruption_ming_qing.pdf)

Принятой практикой было толерантно относиться к злоупотреблениям, если только они не выходили на национальный масштаб и не начинали грозить политическими последствиями. Кроме того, социальная реальность и расплывчатость законодательных формулировок делали возможным обвинения в коррупции практически против любого чиновника; этим оружием обычно пользовались в политических целях для устранения оппонентов. Большая часть коррупционных дел XVIII века была политически мотивирована, что имело свою оборотную сторону: обвиненные в коррупции часто объясняли претензии в свой адрес клеветой, мотивированной личной враждой. Наконец, часто тяжело было провести четкую грань между коррупцией и практиками дарения подарков и оказания услуг в качестве выражения дружбы и взаимного уважения, лежащих в основе системы личных отношений (*гуаньси*). Укоренившееся в общественном сознании терпимое отношение к такого рода взаимному обмену является мощным препятствием для борьбы с коррупцией и в современном Китае.

17 ноября 2011 г.

КУЛЬТУРНОЕ ВОСПРИЯТИЕ КОРРУПЦИИ В НИГЕРИИ

Гевелинг Л.В.,

профессор, доктор политических наук,
специалист по Нигерии

Сегодня мы поговорим о так называемом нигерийском факторе. «Нигерийский фактор» – словосочетание, которое очень хорошо известно в Нигерии, в других африканских странах и во многих государствах Запада. «Нигерийский фактор» – это, прежде всего, коррупция. Надо сказать, что Нигерия – очень удачный объект для изучения коррупции. Особенно для изучения коррупции в государствах Африки южнее Сахары. Нигерия достаточно большая по территории и многонаселенная страна, а ее население составляет свыше 160 миллионов человек. Нигерия – страна со сложной этнической, конфессиональной (мусульмане, христиане, последователи автохтонных религий), лингвистической композицией. В стране существует более 200 языков и диалектов, десятки крупных, мелких и мельчайших этнических общностей. Это государство, районы которого в социально-экономическом отношении развиваются неравномерно. Нигерия очень богата природными ресурсами. На ее территории добывают нефть, газ, уголь, золото и другие полезные ископаемые. Нигерию отличает давняя и многообразная культурно-историческая традиция. При этом более 50 лет, с 1960 года, эта страна движется по пути суверенного развития.

В Нигерии были различные режимы: и военные, и гражданские. Эта страна знала и мудрых правителей, и откровенных тиранов, казнокрадов, расхитителей. Нигерия пользуется заслуженным уважением в Западной и Тропической Африке, да и, пожалуй, во всем современном мире. Вспомним, что Нигерия конкурировала с ЮАР, чтобы присоединиться к БРИК. Нигерийское государство, бесспорно, ключевая субрегиональная держава с претензией на серьезную роль в миротворческих операциях. Не случайно Нигерию называют

«Африкой в миниатюре». Поэтому исследование Нигерии и полезно, и оправданно.

Справедливости ради следует отметить, что и социальных катаклизмов в Нигерии происходило более чем достаточно. В их числе – гражданская война (известная как война с самопровозглашенной Республикой Биафра), одна из самых кровопролитных в мире. По некоторым подсчетам, в конфликте федеральных властей с сепаратистами Биафры за 30 месяцев погибло до 2 миллионов человек. Нигерия печально известна широкими масштабами общеуголовной преступности. Наверное, многие из вас вспоминают документальные и художественные фильмы с кадрами публичных расстрелов нигерийских грабителей и гангстеров. Кроме того, во второй половине XX в. Нигерия заслужила сомнительную «славу» самой коррумпированной страны мира. Некоторые политики, исследователи и публицисты полагали, что нигерийская клептократия может рассматриваться как «эталон» этого социального явления.

Коррупция и взяточничество были весьма развиты в Нигерии уже к середине XX в., в период существования английской колониальной администрации. Об этом писали такие известные авторы, как Р.Райт и Е.Симпкинс. После провозглашения независимости положение не улучшилось, а скорее ухудшилось.

Попытаемся рассмотреть, как обстоят дела с коррупцией в современной Нигерии. Буквально в эти дни нигерийское общество будоражат три проблемы, все из которых касаются коррупции. Первая – это помилование президентом страны Гудлаком Джонатаном экс-губернатора штата Байелса. Этот бывший чиновник был обвинен в коррупции. Предполагалось, что ему грозит солидный срок заключения (в Нигерии, согласно Уголовному кодексу, за коррупцию можно получить до 7 лет лишения свободы). Но, скорее всего, неожиданно для многих, президент его помиловал. Почему такое произошло? Вероятно, причина крылась в том, что коррумпированный губернатор в свое время был непосредственным начальником будущего президента, когда тот занимал пост вице-губернатора штата Байелса. Потом губернатора отрешили от должности, а карьера Г.Джонатана пошла по восходящей. Так или иначе, экс-губернатора освободили,

и такой поворот событий вызвал резко негативную реакцию СМИ, оппозиции и общественности в целом.

Второй момент, который вызывает недовольство в обществе, также связан с коррупцией. Нигерия – один из крупнейших производителей нефти и газа в мире. Она добывает порядка 2,5 баррелей нефти в сутки, но при этом нефтеперегонные производственные мощности в Нигерии развиты очень слабо. Страна находится на «голодном пайке» в отношении нефтепродуктов. Бензин, керосин, мазут приходится импортировать, причем за высокую цену. Поэтому покупать нефтепродукты простому нигерийцу накладно, и государство вынуждено субсидировать такие закупки. На это в год уходит, в среднем, 6 млрд. 800 млн. долларов. Наверное, с этими расходами все бы смирились, если бы не одно обстоятельство. В стране были сделаны элементарные подсчеты, которые показали, что государство оплачивает закупки 59 миллионов литров нефтепродуктов, а их максимальное потребление в стране достигает только 35 миллионов литров. Возникает вполне закономерный вопрос: куда же делась почти половина субсидий? Не известно. Нигерийский парламент выпустил по этому поводу 200-страничный доклад, оппозиционные партии заволновались, поднялась общественность, активизировались журналисты. В общем, дело оказалось резонансным и крайне неприятным.

И третье обстоятельство, к которому мне хотелось бы привлечь внимание. Недавно был опубликован доклад Государственного департамента США по зарубежным странам. Нигерия там тоже была упомянута, причем упомянута не в лучшем свете. В докладе отмечались распространенное в стране воровство, расхищение казны, проблемы с субсидиями на нефтепродукты, продажность местных судей и пр. Таким образом, Нигерия попала в рубрику коррумпированных стран. Разумеется, подобная ситуация для Нигерии не в новинку. Эта страна возглавляла Индекс восприятия коррупции не один раз в 1990-е годы. Правда, в XXI в. положение с взяточничеством и коррупцией в Нигерии несколько улучшилось. И вдруг тут такой неприятный «подарок» из Вашингтона. Нигерийцы восприняли американский доклад очень болезненно. Президент Г. Джонатан выступил в антиамериканском духе, с резкой отповедью Государственному департаменту.

Оппозиционные силы повели себя по-разному. Одна оппозиционная партия устроила шуточное заседание, в ходе которого было торжественно отмечено включение Нигерии в список коррумпированных стран. Надо полагать, данное шоу было организовано, чтобы досадить правящей партии. По этому поводу руководители правящей партии заявили примерно следующее: «Мы, Народная демократическая партия, существуем сравнительно недавно, с конца 1990-х годов, а коррупция в Нигерии развивается гораздо более продолжительный период. Поэтому наличие коррупции в стране далеко не полностью наша вина». В целом, перипетии вокруг доклада широко освещались в СМИ, а также в выступлениях государственных деятелей и позволяли оценить отношение различных страт общества и политических организаций к проблеме коррупции.

Возвращаясь к основной теме, следует подчеркнуть, что нельзя говорить о единой культуре коррупции в Нигерии и об одинаковом восприятии коррупции нигерийцами. Здесь необходимо рассматривать реакцию различных групп населения. В самом первом приближении я бы разделил население страны на две группы. Первая – так называемая образованная элита. Это не только элита в узком смысле слова, это и подэлита, и верхние прослойки нигерийской интеллигенции. По традиции, в эту категорию включают лиц, получивших западное образование и занимающих ответственные посты на госслужбе и в крупном бизнесе. Иными словами, это верхушка государственного аппарата, парламентарии, генералитет, топ-менеджеры, крупные торговцы и промышленники, некоторые ученые. Вторая группа – политически активная часть «масс», в основном разночинная интеллигенция, мелкая буржуазия, фермеры, офисные работники, квалифицированные рабочие и все те, кто так или иначе интересуется проблемой коррупции в Нигерии.

Представители нигерийской элиты (включая бывшего президента Олусегуна Обасанджо) задаются вопросом: где глубинные истоки коррупции в Нигерии. На самом деле эта проблема актуальна не только для Нигерии, но и для других африканских стран, да и не только африканских. Как же зародилась коррупция, и что от нее ждать? Такая постановка проблемы и ее решение – обязательное условие органи-

зации адекватного отпора взяточничеству, поскольку для успешной борьбы с коррупцией необходимо досконально знать объект борьбы.

Что касается острой полемики в отношении того, кто несет основную ответственность за появление и распространение коррупции, то здесь возникает вопрос – является ли коррупция в африканских странах продуктом местного, традиционного общества, или это «импортный товар», привнесенный кем-то, когда-то, с какой-то целью извне? Сразу отметим, что подавляющее большинство нигерийцев, африканцев, да и азиатов придерживаются той точки зрения, что коррупция – продукт привнесенный.

Вот мнение экс-президента Нигерии, генерала и одного из основателей Transparency International О. Обасанджо. Он отмечал, что в африканских обществах традиционно существовал дарообмен, но при этом необходимо проводить разграничительную линию между подарками и коррупцией. Где же эта ватерлиния? Логика рассуждений О.Обасанджо такова.

Подарок в нигерийском контексте коренным образом отличается от коррупции. Подарок преподносится открыто, никаких конвертов под столом или подношений через заднюю дверь. Подарок не может дорого стоить. Им может быть, например, горсть орехов кола, грызть которые нигерийцы очень любят. Материальная стоимость их близка к нулю, но тем не менее – это подарок. Если подарок слишком дорогой, его возвращают. Однако доподлинно не известно, возвращаются ли дорогие или дешевые подарки в Нигерии или нет. Подарок – это не средство обогащения берущей стороны, это знак лояльности. Если член общины преподносит вождю, *обе* или принцу подарок, скажем, козленка или пиво, – этот акт следует рассматривать как признание доминирующего положения одариваемого, того, что он сюзерен. Подарок – знак почтения к вождю и хорошее средство «отметиться» в своей преданности.

Здесь необходимо вспомнить, что в 1950-е годы в Нигерии, Гане и некоторых других странах Западной Африки (где товарно-денежные отношения уже бурно развивались) вожди и представители феодальной верхушки стали обзаводиться плантациями кофе, какао, арахиса и постепенно трансформировались в бизнесменов «почти западного

типа». Чтобы расплачиваться с кредиторами, они часто запускали руку в общественную казну своих деревень и городков. И если факт хищения выявлялся, вожди подвергались бойкоту, их старались сместить. То же самое происходило, если вожди подкупали выборщиков, когда старейшины выбирали вождя или иного местного правителя.

Нигерийские авторы предлагают различные причины появления и усиления коррупции. Самое распространенное мнение, что в распространении коррупции виноваты коммерческая работоторговля и колониализм. Далее в линейке причин стоит бедность нигерийцев: с помощью взяточничества и незаконных подарков они пытаются компенсировать свою маленькую зарплату. Затем следует нефть, точнее, поток нефтедолларов, обрушившийся на страну в 1970-х – 1980-х годах. Правящая верхушка получила возможность заниматься откровенным казнокрадством, то есть почти без проблем черпать средства из федерального и региональных бюджетов. В числе других причин чрезмерной коррупции в Нигерии обычно называют несоответствие законодательства реальному развитию общественных отношений, зарегулированность нигерийской экономической и общественной жизни. Кроме того, отмечается слабое разделение властей, непрозрачность политической системы, некомпетентность нигерийских управленцев и позиция иностранного бизнеса.

Действительно, многие иностранные компании в Нигерии проявили себя не с лучшей стороны. Достаточно указать на оборотную сторону сделки с покупкой английских самолетов и коррупционный скандал, связанный с деятельностью немецкой корпорации Siemens. Даже после 1974 г., когда в США и некоторых других странах борьба с коррупцией в государствах «третьего мира» стала приобретать более последовательные начала, иностранные фирмы в Нигерии продолжали использовать различные формы взяточничества для продвижения своих товаров и услуг на местном рынке. Предприятия иностранного сектора нигерийской экономики продолжали нанимать нигерийцев специально для того, чтобы они налаживали неформальные контакты с чиновниками экономических министерств и ведомств, местными судами, СМИ, политическими организациями.

Культура коррупции – термин достаточно распространенный. В

2008 г. вышла книга Даниэля Смита «Культура коррупции». Эта работа была посвящена Нигерии. Монография представляет интерес, хотя ее автор весьма своеобразно осветил анализируемую тему. В частности, он практически не делал различий между коррупцией, теневой экономикой и экономической преступностью.

Хотелось отметить, что культура коррупции – это элемент национальной культуры, определенная подсистема ценностных ориентаций, моделей поведения, известный социальный опыт. Главная характеристика культуры коррупции состоит в том, что она дуалистична, двойственна. С одной стороны, нигерийцы, включая элиту, должны бороться с коррупцией. Если они этого делать не будут, Нигерия захлебнется в экономической трясине и социальных конфликтах. К тому же на правящие группы давит оппозиция, СМИ, складывается соответствующее общественное мнение. Таким образом, элита вынуждена бороться с коррупцией, но, с другой стороны, если власть придерживающие будут слишком активно бороться, то могут остаться без своего материального обеспечения.

Отношения рядовых нигерийцев к богатству и нелегальному богатству тоже двойственны. Нигерийцы склоны ставить знак почти полного равенства между богатым человеком и грабителем, тем более что в Нигерии это во многом совпадающие персонажи. Лидеры церквей на юго-западе и юго-востоке страны (там проживают англиканцы и католики, методисты и представители других христианских церквей) пытаются доказать, что коррупция – это причина бедности. Популярна точка зрения, что не Бог контролирует денежные вопросы, а сатана. Сходные мотивы звучат в нигерийской литературе и драматургии, где часто повествуется о приключениях местных коррупционеров и корруптеров. Здесь не трудно уловить явно негативное отношение литераторов к коррупционерам и различным проявлениям коррупции.

Впрочем, медаль имеет две стороны. В начале 1970-х годов в Нигерии произошла денежная реформа. Нигерийский фунт сменила новая денежная единица – *найра*. Последняя дала название, пожалуй, самой известной социальной болезни нигерийского общества – «найромании». Найромания часто рассматривается как всепоглощающая страсть к деньгам, желание любыми средствами, включая

криминальные, сколотить капитал. Неписанный кодекс поведения предполагает, что нигерийцы не должны спрашивать у собеседника, откуда у него появились деньги. Нарушение этого правила считается плохим тоном. Отчасти такой алгоритм поведения объясняется толерантностью нигерийского общества к проявлениям теневых сторон социальной жизни. В нигерийском обществе сложились тайные криминальные субкультуры, которые прямо или косвенно содействуют коррумпированию социальных отношений. Здесь следует упомянуть о субкультуре финансовых мошенников – «господ №419» (номер соответствующей статьи в нигерийском УК). «Господа №419» стали известны во всем мире после того, как принялись миллионами(!) рассылать мошеннические письма, в которых адресату сообщалось, что он через несколько банковских дней может стать долларовым миллионером, если предоставит отправителю свои реквизиты и выплатит некоторую сумму за «неформальные услуги». Широкое распространение в Нигерии получили субкультуры продавцов краденых товаров, нелегальных старателей и др. Особое место в криминальном мире страны занимает субкультура наркоторговцев. Некоторые нигерийские ученые даже утверждают, что наркодоллары в Нигерии сродни коррупционным долларам, и не грех, если местная экономика будет насыщаться и теми, и другими.

Рядовые нигерийцы в большинстве своем относятся к наркобизнесу отрицательно. Считается, что наркобизнес соседствует с темными силами. Но, с другой стороны, образ удачливого наркодельца (который, кстати, часто соотносится с образом разбогатевшего коррупционера) не редко героизируется. Каков социальный портрет наркобизнесмена? Это человек из низов, из бедной семьи, как правило, активная, деятельная личность. Он не боится рисковать, может буквально за несколько дней, благодаря визиту в Западную Европу с чемоданом товара, получить прибыль большую, чем целая флотилия рыболовецких судов. Он может в результате только одной сделки купить всю землю и дома в своей родной деревне. Он разъезжает на крутой машине и живет в дорогом современном доме. Наркоделец в представлении рядовых нигерийцев демонстрирует своим поведением, что ловкость африканца важнее, чем западные технологии.

Наркобарон без труда может стать победителем, обманув Запад с его таможенниками, сложными приборами и полицейским аппаратом. Проводится идея, что наркодилер – это бунтовщик, который не побоялся бросить вызов обществу. Вполне вероятно, что скрытые симпатии части общества к наркодилерам объясняются тем, что наркобизнес, как и коррупция, это преимущественно ненасильственные преступления, жертвы которых выявляются не сразу, а глубинные социальные последствия будут заметны только в будущем.

Не подлежит сомнению, что и коррупционеры, и наркоторговцы разрушают традиционную – патримониальную систему нигерийского общества. Почему? Раньше, если человеку улыбнулась удача и он разбогател, закон общины требовал, чтобы он тратил деньги не только на свое потребление. Он должен был помогать родственникам, включая дальних, заботиться об односельчанах и соплеменниках. Нувориш моментально обрастал сомном нахлебников и начинал выступать в роли патрона, покровителя.

А что же происходит в случае с современным коррупционером и наркодилером? Разумеется, они рискуют своей свободой и даже жизнью отнюдь не для того, чтобы кормить дальних родственников. Иногда они занимаются «черной благотворительностью». Могут устроить свою деревню, открыть церковь, оплатить обучение детей знакомых. Но такая благотворительность – это не более чем побочный продукт их преступного бизнеса. Они живут, руководствуясь западными принципами социального индивидуализма, и совсем не собираются расходовать свои накопления на помощь односельчанам.

Обычно спрашивают, как нигерийцы соотносят требования закона и преступную деятельность? В Нигерии часто высказывается мнение, что местный закон существует для бедных. Что касается законодательства других стран, то они рассматриваются как досадная помеха, обойти которую совсем не грех. Чем изыщнее авантюрист сделает это, тем лучше.

Отношение к закону и корыстной преступности прямо коррелирует с понятием самого преступления. В Нигерии преступление воспринимается общественностью весьма своеобразно. Действие или бездействие считается преступным, аморальным, антиобщественным,

если оно направлено против членов твоей общины, твоего родственника, твоего соплеменника. В этом случае преступника необходимо выгнать из деревни, передать в руки полиции, отдать под суд. В то же время если преступление направлено против членов соседней общины или населения всей страны, то репрессивные действия против нарушителя закона применять совсем не обязательно. Как правило, судьба жертв преступлений, проживающих в далекой столице и тем более европейцев, белых, мало интересует рядового африканца. В одной африканской стране популярностью пользовалась такая шутка: ты можешь взять у европейца все, что угодно, и вдобавок еще курицу.

Важным моментом восприятия коррупции и корыстной преступности в Нигерии служит связь этих асоциальных явлений с повсеместно распространенной в стране экономической и политической магией. До сих пор в африканском обществе политика и магия связаны многими нитями. В последней четверти XX в. в африканских странах имелись лидеры, которые носили обереги, использовали заговоры, прибегали к услугам колдунов и прорицателей. Например, М. Нгема, пожизненный президент Экваториальной Гвинеи, утверждал, что он маг и что лучше ему не перечить. Якобы по ночам он превращался в ягуара и убивал своих оппонентов. После того как в 1979 г. в стране произошел государственный переворот, Нгему арестовали и выяснили, что он был в Экваториальной Гвинее «казнокрадом №1». Здесь уместно подчеркнуть, что, наряду с взяточничеством, казнокрадство – одно из двух основных проявлений экономической коррупции. В столице, да и во всей стране господствовала разруха. В главном столичном госпитале не было даже аспирина, а все деньги, которые Нгема присвоил, он складывал в мешки в своем доме. Сумму награбленного выяснить не удалось. Известно только, что во время пожара в апартаментах «пожизненного президента» сгорело примерно 30 мешков, набитых деньгами. Суд приговорил Нгему к смертной казни – расстрелу. Однако местные жители побоились принять участие в расстреле экс-президента. Они полагали, что угрозы Нгема сбудутся, их бывший лидер обернется ягуаром, который придет ночью отомстить им. Чтобы привести приговор в исполнение, новому правительству пришлось прибегнуть к услугам

марокканских десантников.

Нигерийские коррупционеры живут и работают под дамокловым мечом тюремного заключения, поэтому они так же, как и другие преступники, ищут помощи у магов и колдунов. В стране весьма популярны различные амулеты и обереги. Правда, местный закон очень серьезно и в целом отрицательно относится к амулетам, которые можно использовать в преступных целях. В Уголовном кодексе некоторые виды амулетов и магических барабанов категорически запрещены. Использование таких «джу-джу» может повлечь серьезные санкции, виновный вполне может оказаться под арестом. В глубинке население светским судам особенно не верит и больше полагается на так называемый Божий суд. Его наказания отличаются большей суровостью. Прощтрафившегося человека пытаются огнем, водой или кипящим маслом. Нигерийцы нередко оставляют предполагаемых преступников наедине с дикими зверями, например крокодилами. Выжил – значит, не виновен, не выжил – значит, тебя настигла заслуженная кара.

Нигерийская культура коррупции включает, разумеется, не только коррупционеров и корруптеров, но и практически все население. Едва ли не все жители страны вынуждены пользоваться услугами чиновников, политических деятелей, полицейских, врачей, преподавателей и таким образом соприкасаются с практикой коррупции. Культура коррупции базируется на своего рода «паразитической философии», которая ориентирована на гибкую и удобную «мораль». Ее суть проста: правильно то, что мне нужно, не правильно то, что мне не нужно. Такая «мораль» в какой-то степени является реакцией на произвол властей, а в какой-то – опирается на неписанный кодекс поведения деловых людей.

Предприниматели балансируют на грани закона и беззаконья не только в России, но и в Нигерии. Культура нигерийской коррупции выработала свой язык. Например, фраза «Мартышка работает, а бабуин ест» означает «Дураки работают, умные пожинаят плоды». Слово «коррупция» шифруется словами «Монстр К» или «Длинные ноги». Когда человек хочет получить взятку, он говорит: «Преподай мне орехи кола». В свое время исследователь Нигерии Дадли

проводил социальный опрос, результаты которого могут вызвать интерес. Он предложил респондентам следующее утверждение: «Богатые становятся богаче, потому что они коррумпированы». Предлагалось либо согласиться с этим утверждением, либо отвергнуть его. Согласились с данным утверждением 46,2%, не согласились 32,3% и 21,5% воздержались от ответа.

Если коррупционера обвиняют (например, коллеги по работе) в том, что он занимается неблагоприятными вещами, то ответный аргумент последнего чрезвычайно прост. И он звучит приблизительно так: «А если бы у тебя был такой шанс, ты ведь его использовал бы!». Образ клептократа и администратора-коррупционера так глубоко внедрился в нигерийскую культуру, что однажды местные фальшивомонетчики не постеснялись попробовать продать машину для печатания поддельных денег руководителям правящей партии. В последние десятилетия клептократ – это постоянный персонаж в нигерийских карикатурах, юмористических рассказах, фильмах. Так в газетах сообщалось, что в Нигерии якобы появилось политическое движение Безымянных миллионеров, всплыла фигура государственного деятеля по фамилии Маркс-Кейнс, заявил о себе некий «мультимиллионер социалистического толка».

Особый размах политическая коррупция приобретает в периоды предвыборных кампаний. Когда нужно завоевать симпатии электората и показать, что политики исключительно честные люди, богатство и найромания быстро выходят из моды. Появляются «бедные» политики, радеющие только о благе народных масс. Тогда в предвыборных речах и газетных статьях обычно пишут, что военный лидер страны генерал А.Иронси умер, не оставив своим наследникам никаких богатств, только 95 фунтов на банковском счете и долг в 11 тыс. фунтов. Вспоминают, что Ш.Шагари, президент Второй республики и, кстати, один из самых коррумпированных государственных деятелей, даже отказался от президентской зарплаты в 50 тыс. найр. Однако в своем узком кругу политики подобные истории всерьез не воспринимают. В среде политического истеблишмента кандидат на выборную должность должен показать, что он богатый, материально устойчивый претендент,

иначе никто не будет финансировать его кампанию. В Нигерии рассказывают байку о том, что если ты политик и хочешь избираться, то запрашивай у своих потенциальных спонсоров не меньше 100 тыс. найр. Если же ты пойдешь к спонсору и попросишь, например, 1 тыс., тебе ответят, что он только что уехал из города. Надо уважать себя, иначе денег не получишь.

Анализируя причины «коррупционной толерантности» нигерийского общества, следует подчеркнуть, что нигерийцы любят клеймить конкретного политика-коррупционера, но зачастую не видят феномена групповой преступности и того, что коррупционные отношения – это система. Нигерийцы согласны терпеть коррупцию, так же как и преступность, правда, до определенных границ. По умолчанию считается, что пока эти границы не нарушены, государственная казна не полностью опустела, с коррупцией как-то можно сосуществовать. Большинство населения свойственны покорность властям и политическая индифферентность. Около 70% нигерийцев живет ниже уровня бедности, а бедным людям, как известно, не до политики. Что касается сельского населения, то оно не политизировано; в деревнях обычно голосуют за тех кандидатов, на кого указал староста или вождь.

Надо сказать, что важным показателем коррумпированности общества служит широкий размах политического финансирования. Политическое финансирование развито больше, чем в странах Европы. Приведу только один пример. В 1983 г. в стране проходили всеобщие выборы, избирались президент, губернаторы штатов, члены федерального парламента и законодатели в 36 штатах. Оказалось, что эта кампания обошлась Нигерии в сумму, превышавшую 2 млрд. долларов. Даже США побили этот «рекорд» много лет спустя. Трагикомизм данной ситуации состоял в том, что через несколько месяцев в Нигерии произошел военный переворот, в результате которого результаты выборов были отменены.

Нигерийская модель антикоррупционной деятельности начала формироваться более 50 лет назад. Элементом современной нигерийской системы борьбы с коррупцией служат международные стандарты уголовного законодательства. В частности, в 2004 г. Нигерия ратифи-

цировала Конвенцию ООН против коррупции, а в 2006 г. – Конвенцию Африканского союза о предотвращении и борьбе с коррупцией. Один из важных документов антикоррупционной направленности Нигерии – Декларация о сотрудничестве в борьбе против коррупции, обнародованная в Аккре в мае 2001 г. руководителями Экономического сообщества западноафриканских государств.

В национальном законодательстве Нигерии в качестве «несущих конструкций» антикоррупционной деятельности выступают конституция 1999 г. и несколько нормативных правовых актов. Особую роль в нигерийской модели противодействия взяточничеству и коррупции играет закон 2000 г. «О коррупции и связанных с ней преступлениях», закон 2004 г. «Об отмыывании денег (запретительный акт)», принятый в 2006 г., а также закон «О мошенничествах с предоплатой и подобных видах мошенничества» и др. акты.

Составной частью рассматриваемой системы выступают правительственные стратегии и национальные кампании борьбы, разрабатываемые и проводящиеся под строгим контролем государства. В их числе – «Этическая революция» (1981–1983 гг.), «Война с недисциплинированностью» (1984 г.), «Движение национальной ориентации» (1986 г.), «Массовая мобилизация за социальную справедливость и экономическое восстановление» (1987 г.) и еще одна «Война с недисциплинированностью» (1996 г.).

Институциональную основу нигерийской модели борьбы с коррупцией составляет сеть хорошо известных в стране правительственных агентств. Среди них следует выделить Независимую комиссию по борьбе с коррупцией и связанными с ней преступлениями, Комиссию по экономическим и финансовым преступлениям (действует с 2004 г.), Бюро по кодексу поведения (открыто в 1999 г.), а также Комиссию по жалобам общественности, аппарат Генерального аудитора Федерации и Отдел по мониторингу бюджета и сбору информации о ценах, действующий с 2003 г. в рамках Управления главного секретаря президента.

Любопытно, что деятельность государственных агентств антикоррупционного профиля существенно дополняется местными НПО. История возникновения в Нигерии добровольных обществ и движе-

ний, поставивших задачу борьбы со взяточничеством и коррупцией, относится к 50-м годам XX в. В начале XXI в. в стране функционировали многочисленные антикоррупционные группы и «коалиции» (*Enough is Enough, Zero – Corruption Coalition* и др.), руководители которых мобилизовали экспертов для изучения правовых основ борьбы со взяточничеством и помогали в определении соответствующих стратегий.

Таким образом, в начале XXI в. в Нигерии действовала хорошо структурированная и достаточно эффективная модель борьбы со взяточничеством, коррупцией и «смежными» правонарушениями. К числу позитивных сторон нигерийской стратегии наступления на клептократию следует отнести широкое использование зарубежного опыта борьбы, интенсивное формирование национальной законодательной базы, создание сети специализированных правительственных агентств и пропаганду антикоррупционной культуры среди местного населения. Минусами модели служит нехватка финансовых средств, дефицит высококвалифицированных кадров, толерантность рядовых нигерийцев в отношении мелкого взяточничества. Сбои в работе модели часто возникают по причине имитации борьбы, «юридизированного произвола» и практики сделок с семьями коррупционеров. Кроме того, руководители ряда агентств, поддерживая так называемую *коррупционную стабильность*, далеко не всегда решаются конфликтовать с коррумпированными политиками и администраторами государственного аппарата.

25 апреля 2013 г.

КОРРУПЦИЯ В ИНДОНЕЗИИ: БОЛЕЗНЬ И ЕЕ ЛЕЧЕНИЕ

Другов А.Ю.,

доктор политологических наук,
Институт востоковедения РАН

С обретением независимости в 1945 г. (фактически антиколониальная война закончилась лишь в 1949 г.) Индонезия получила в наследство от прошлого не только полностью разрушенную экономику, но и весьма сложную ситуацию с точки зрения подхода граждан к предпринимательству, экономической активности.

Костяк предпринимательского класса еще с колониальных времен составляли представители китайского этнического меньшинства, и лишь в незначительной мере в него были включены коренные индонезийцы. Заметим в этой связи, что создание одной из первых национальных организаций – Союза мусульманских торговцев (1911 г.) было направлено не столько против колониализма, сколько против засилья в экономике китайского и арабского меньшинств. Те коренные индонезийцы, которые получили образование в стране или за ее пределами, предпочитали, в особенности на Яве, где проживало большинство населения, карьеру чиновников. Австралийский исследователь Р.Робисон писал, что «патриархальная бюрократия в Индонезии уходит своими корнями в доколониальные яванские королевства, где монарх распределял привилегии «на кормление» между своими приближенными, клиентами и родственниками. Должность в бюрократии уже была апанажем, позволявшим тем, кто ее занимал, использовать свое положение в личных материальных интересах»¹⁷. Отсюда возникновение психологии «через власть к деньгам», той почвы, на которой вырастала культура коррупции. Можно провести здесь известную аналогию с направлением чиновников «на кормление» в допетровской Руси.

Начиная со второй половины 1950-х гг. развитие Индонезии прак-

¹⁷ Robison R. Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State//Indonesia. Ithaca, New York, N0.25, 1978. P.25.

тически во всех его сферах определялось политикой воинствующего антиимпериализма, проводившейся первым президентом страны Сукарно. Этот курс в сочетании с необходимостью противостоять усилившимся сепаратистским тенденциям привел к значительному разрастанию роли индонезийской армии, в результате чего офицерство приобрело реальную власть на местах. При значительном недофинансировании армии со стороны центра местные военачальники возмещали недостающие средства за счет самостоятельной экономической деятельности, включая бартерную торговлю с соседними странами, когда значительная часть полученных материальных благ оставалась в личном распоряжении командующих.

В условиях военного положения, действовавшего в течение ряда лет на территории страны, под контролем командующих военными округами оказывались предприятия иностранного капитала (голландские, английские, бельгийские), конфискованные в ходе антизападных кампаний правительства. В руках военной гражданской бюрократии накапливались весьма значительные средства, полученные как за счет контроля над бывшей иностранной собственностью, так и в результате расхищения государственного сектора экономики. Подспудно возникал и разрастался сектор бюрократической буржуазии¹⁸.

Сосредоточив в своих руках весьма значительные средства, что было фактически процессом первоначального накопления через коррупцию, бюрократическая буржуазия не могла довести этот процесс до превращения этих средств в финансовый или промышленный капитал. Причин тому было по крайней мере две – антикапиталистическая риторика власти и глубокий экономический кризис, в котором перманентно находилась индонезийская экономика. Поэтому есть основания говорить о том, что правый государственный переворот, который совершила армия в 1966 г., по своим классовым задачам был призван привести военную верхушку и высшую бюрократию к власти над всеми ресурсами страны, возможность легализовать награбленные средства, обратив их в ту или иную форму капитала.

¹⁸ В отечественной и, пожалуй, в мировой востоковедческой литературе эту проблему впервые исследовал М.А.Халдин (Андреев). См. его статью «Индонезия: государственный сектор и бюрократическая буржуазия» в журнале «Народы Азии и Африки». – М., 1966, №2. С. 27–36.

«Первородный» коррупционный грех новой буржуазии наградил ее по крайней мере тремя наследственными болезнями.

Первая. Капиталы кабиров, как называли в Индонезии бюрократическую буржуазию, достались в подавляющем большинстве случаев людям, не имевшим достаточных управленческих или технологических знаний и опыта. Отсюда необходимость вступать, используя «административный ресурс», в сговор с представителями традиционного предпринимательства, как правило, китайского капитала, пользовавшегося массовой неприязнью коренного населения. Отсюда же взаимная заинтересованность: пользуясь услугами хуацяо в сфере менеджмента или получая синекуры в крупных компаниях, военные кабиры обеспечивали продвижение интересов этих компаний и защиту китайцев от погромов. Впрочем, изредка такие погромы все же допускались, чтобы китайские дельцы «знали свое место».

Вторая. Происхождение капиталов нуворишей ни для кого в стране не было секретом. Военный режим не только свел почти к нулю контроль общества над бюрократией, но и фактически даровал моральное оправдание чиновникам, ранее составившим свои состояния на злоупотреблениях и взятках. В сочетании с низким жизненным уровнем большинства государственных служащих это создало благоприятную среду для дальнейшего развития коррупции, которая, по выражению индонезийского социолога Б.Сударсо, стала «образом жизни». Развивая эту мысль, он писал: «Если каждый чиновник не может прожить на законный заработок и существует лишь благодаря хаосу в управлении и моральному упадку своих сослуживцев, кто станет ломать голову над тем, например, чтобы развивать здоровые традиции, на которых зиждутся достоинство, власть и авторитет должностного лица? Более того, если какой-то чиновник и захочет насаждать такие традиции, то в этой атмосфере всеобщей бедности он лишь создаст угрозу для доходов своих коллег и тем самым – для себя самого»¹⁹.

И все же главной, вероятно, была третья болезнь – демонстрационный эффект, который, в отличие от того, о чем пишет Б.Сударсо, не привязан жестко к материальному уровню жизни, а лежит более в

¹⁹ Soedarso B. Korupsi di Indonesia. Djakarta, 1969. Hal.9, 85.

сфере морали. То обстоятельство, что все или почти все крупнейшие состояния были нажиты коррупционным путем, служило оправданием для незаконного обогащения на всех уровнях. Вся страна говорила о фантастических состояниях президента Сухарто и его детей, а супруга главы государства получила прозвище «мадам десять процентов», которые она по общей уверенности, имела от всех крупнейших сделок. Одним из лозунгов оппозиции на последнем этапе существования режима станет борьба против «СКН». Это сокращение символизировало три зла – стовор, коррупция, nepotизм.

Один из самых выдающихся политических и государственных деятелей современного Востока бывший премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю пишет: «“Процент”, “вознаграждение”, “бакшиш”, “грязь” – как бы ни называли коррупцию на местном жаргоне, суть остается одной и той же, – коррупция является одной из черт азиатского образа жизни. Люди открыто принимают вознаграждение, это является частью их жизни. Министры и должностные лица не могут прожить на свое жалованье так, как того требует их положение. Чем выше должность, тем больше их дома, тем более многочисленны их жены, любовницы или сожительницы, украшенные драгоценностями в соответствии с положением и влиянием их мужчин»²⁰. В 1998 г. международная организация Transparency International поместила Сингапур в число семи наименее коррумпированных государств мира. Объясняя, как этого удалось достичь, Ли Куан Ю, в частности, писал: «Мы решили сосредоточить внимание... на крупных взяточниках в высших эшелонах власти. С мелкой сошкой мы намеревались бороться путем упрощения процедур принятия решений и удаления всякой двусмысленности в законах путем издания ясных и простых правил, вплоть до отмены разрешений и лицензирования в менее важных сферах общественной жизни»²¹.

Но у Сингапура было другое прошлое – в нем не было по крайней мере тридцати лет столь авторитарно-репрессивного и коррумпированного режима, какой был в Индонезии. Если же власть столь открыто отчуждает себя от населения, если она не является продуктом его

²⁰ Ли Куан Ю. Сингапурская история. Из «третьего мира» в первый. – М., 2005. С.159.

²¹ Там же. С.155.

свободного выбора, волеизъявления, ее нельзя открыто критиковать, но ее можно обманывать.

Военный режим пал в результате экономического кризиса, к которому Индонезия оказалась неподготовленной в первую очередь в политическом плане. (Его экономические последствия для страны были менее драматичными). Режим сделал многое для экономического развития, а следовательно, и для изменения личности среднего индонезийца, который стал менее экономически зависим от государства, стал более индивидуален, однако сам режим не адаптировался к этим изменениям. В то же время политическую культуру индонезийской элиты деформировали десятилетия авторитаризма, она привыкла приспосабливаться к правящему режиму. Когда в 1998 г. на нее свалилась власть, она знала, как ее использовать для себя, но не всегда была способна использовать эту власть для пользы страны, преодолеть групповщину и разобщенность.

Падение репрессивного режима обнажило те процессы и язвы в индонезийском обществе, которые ранее скрывались полицейским контролем и жесткой цензурой печати. Как выразился известный индонезийский социолог Ф.Магнис-Сусено, демократия в Индонезии похожа на магазин, где обслуживают только тех, у кого есть деньги. «Если у вас нет денег, вы ничего не получите. Так и с нашей демократией: здесь могут править только те, у кого есть материальный капитал»²².

С точки зрения интересующей нас проблемы, различия с ситуацией периода авторитаризма ныне лежат в двух областях. При военном режиме коррупция была более «организованной». Предприниматель платил генералу или включал его в дирекцию своей компании и мог быть уверен, что получит желаемые льготы и процесс пройдет сверху донизу. Необходимое в условиях децентрализации управления страной расширение прерогатив местных органов власти привело и к «децентрализации» коррупции.

Вместе с тем долгосрочным следствием демократизации политического режима стало появление самого главного фактора, необходимого для борьбы с коррупцией – неизмеримо большей прозрачности.

²² Antaranews.com (14.02.2012).

О коррупции заговорили более предметно, ее стали более открыто обличать. Это не может сразу принести свои плоды – экономическое развитие усугубляет неравенство, которое порождает социальную зависть, а это чувство, в свою очередь, нередко порождает вседозволенность. Тем более что всем известно – большинство людей, ныне владеющих компаниями и банками, тоже не тяжким трудом зарабатывали свои капиталы.

Выступая на открытии международной конференции, посвященной борьбе с коррупцией, 27 ноября 2012 г. президент Индонезии С.Б.Юдойоно отметил, что коррупционные процессы в стране развиваются в четырех сферах:

- операции, связанные с процессами заготовок и поставок;
- выдача лицензий на предпринимательскую деятельность, причем в этой области злоупотреблениям благоприятствует расширение полномочий местных органов власти после 2001 г.;
- подкуп членов законодательных органов в центре и на местах с целью воздействовать на формирование бюджетов;
- сфера налогообложения²³.

По данным Центра стратегических и международных исследований, 70% чиновников, в том числе 240 глав административных образований, а также представители министерств и ведомств на местах, используют свое служебное положение для расхищения казенных средств. Как следует из сообщений печати, предвыборная кампания главы области (кабупатена) обходится кандидату в три миллиарда рупий (более 300 тыс. долларов). Председатель Верховного суда Индонезии Махфуд говорит: «Когда наступают выборы главы района, люди не спят до утра в ожидании конверта. Кто больше даст, за того и голосуют»²⁴. Если его изберут, кандидат будет получать со всеми бонусами 120 млн. рупий. В лучшем случае, удержавшись у власти два пятилетних срока, он заработает 1,2 млрд. рупий. Есть два способа возместить расходы – за счет злоупотреблений при использовании бюджетных средств и путем предоставления льгот своим спонсорам²⁵.

²³ The Jakarta Post, 27.11.2012.

²⁴ Kompas.com. (Jakarta), 07.12.2011.

²⁵ Suara Pembaruan, (Jakarta), 09.08.2012.

Правительство создало Комиссию по борьбе с коррупцией. Ее лозунг «Если любишь Индонезию, люби Комиссию». Правда, коррупция не обошла и Комиссию, тем не менее ее боятся, и она в целом действует эффективно. К началу 2012 г. с ее подачи в тюрьму попали 17 членов парламента, три министра, 19 мэров городов и глав других административных образований.

Приведем несколько наиболее характерных и резонансных дел.

В 2004 г. при выборах в парламент первого заместителя государственного банка победитель Миранда Гултом подкупила 30 депутатов, вручив им дорожные чеки на общую сумму свыше двух млн. долларов. Среди подкупленных был, в частности, один член фракции вооруженных сил и полиции²⁶. Если такие суммы платят за то, чтобы получить место, можно себе представить, какой доход предполагается получить на этом месте.

Одним из самых шумевших дел был процесс над казначеем президентской Партии демократов. Мухаммад Назаруддин был приговорен к пяти годам тюрьмы за взятки в общей сложности на сумму 700 млн. долларов при распределении подрядов на строительство спортивного центра. Его адвокат утверждал, что президент С.Б.Юдойоно был осведомлен о том, что Назаруддин и некоторые другие члены его партии были замешаны в коррупционной деятельности и что средства от этой деятельности частично пошли на финансирование партийного съезда в 2010 г. Известно, что глава государства отказался вмешаться в процесс в пользу обвиняемого²⁷. Вскоре в этой же связи было возбуждено дело против министра по делам молодежи и спорта Анди Малларангенга, он же секретарь попечительского совета президентской партии. После долгой и шумной кампании в конце 2012 г. он подал в отставку с поста министра и со всех партийных постов. Президент одобрил его отставку²⁸. Партия демократов по коррумпированности стоит на пятом месте среди всех политических партий по числу эпизодов коррупции, раскрытых в 2004 – 2012 гг.²⁹. Но следует иметь в виду, что партия президента находится в центре

²⁶ Kompas.com (13.12.2011, 03.01.2013).

²⁷ The Straits Times (Singapore), 23.08.2011.

²⁸ Antaranews.com., 07.12.2012; Gatranews, 07.12.2012.

²⁹ The Straits Times. 05.07.2012.

внимания, причем не всегда благожелательного.

Комиссия по борьбе с коррупцией вскрыла серьезные злоупотребления в Министерстве по делам религий, которое в 2010 г. оказалось наиболее коррумпированным из 22 проверенных Комиссией правительственных ведомств. Наиболее вопиющие злоупотребления были обнаружены в использовании фондов, собранных верующими для совершения паломничества в Мекку, а также при размещении заказов на издание Корана. Замешанными в злоупотреблениях оказались два члена парламентских комиссий – по бюджетным ассигнованиям и по социальным и религиозным вопросам. Они добились передачи заказов на издание Корана фирме, принадлежавшей сыну одного из них, и размещения помимо тендеров заказов на компьютерную технику для Министерства по делам религий. Это министерство обвиняется также в том, что его учреждения на местах завышают плату за регистрацию браков³⁰.

В 2011 г. бывший министр социального обеспечения Бахтияр Чамшах был приговорен к 20 месяцам тюрьмы и штрафу примерно 4500 ам. долларов за злоупотребления при распределении материальных ценностей среди жертв природных бедствий. Причиненный им ущерб превысил 4 млн. долларов³¹. В конце 2012 г. секретарь кабинета министров Дипо Алам заявил о наличии признаков коррупции в министерствах сельского хозяйства, торговли и обороны³².

Средней руки чиновник налоговой службы Гаюс Тамбунан получил в общей сложности 100 млрд. рупий (более 10 млн. долларов) за то, что помогал крупным компаниям возвращать часть налогов. Среди этих компаний три принадлежали семейству А.Р.Бакри – одного из перспективных кандидатов на пост президента на предстоящих выборах 2014 г. Приговорен к восьми годам тюрьмы³³.

Заместитель председателя Комиссии по этике индонезийского парламента Сисвоно Юдохусодо сообщил, что с октября 2009 г. по конец 2012 г. Комиссия приняла санкции против 28 парламентариев за совершенные ими нарушения. Санкции колебались от устного

³⁰ The Straits Times, 30.06.2012; Suarakarya online, 09.01.2013.

³¹ The Straits Times, 23.03.2011.

³² Sinar Harapan News (Jakarta), 19.11.2012.

³³ The Straits Times< 23.02.2011; Suara Pembaruan, 08.01.2013.

предупреждения до предложения подать в отставку. Два депутата были выведены из парламента, семь временно отстранены от своих обязанностей, шесть добровольно подали в отставку, двое сняты со своих постов в комиссиях. Как считают эксперты, в депутатском корпусе коррупция вызвана не только стремлением к обогащению, но и большими, не ограниченными законами расходами по ведению избирательных кампаний – нужно возвращать долги натурой или услугами³⁴. На это, впрочем, возражают, что в парламент потому и стремятся, что это сулит материальные выгоды. Взятки чаще всего связаны с распределением бюджетных ассигнований, поэтому не все комиссии пользуются равной популярностью среди парламентариев.

Весьма характерным был конфликт между правоохранительными органами – государственной полицией и Комиссией по борьбе с коррупцией, обвинившей начальника полицейской академии генерала Джокко Сусило в получении взятки в размере около 200 тыс. долл. при приобретении автотренажеров для академии. Нанесенный им ущерб оценивался в 100 млрд. рупий (около 11 млн. долларов). Позже против генерала были выдвинуты также обвинения в отмывании денег. Расследуя дело Джокко Сусило, Комиссия пошла на беспрецедентный по индонезийским меркам шаг, проведя обыски в одном из полицейских управлений. В ответ чины полиции вторглись в здание Комиссии и арестовали одного из ее сотрудников. Первоначально многие отнеслись к этому конфликту скептически, называя его «стычкой ящери и крокодила» (под последним понималась полиция). Однако общественный резонанс дела был столь велик, что президент счел нужным вмешаться. Он встретился с начальником полиции и председателем Комиссии по случаю окончания мусульманского поста. После встречи с ними он заявил, что доверяет обоим, считая их героями войны против коррупции. Однако, как писала пресса, он приказал начальнику полиции умерить ретивость своих подчиненных в их выпадах против Комиссии, чтобы избежать осуждения общественности³⁵.

Это было своего рода знаковое событие – проявилась сила общественного мнения, с которым власть вынуждена считаться даже

³⁴ Gatranews, 04.12.2012; Antaranews, 07.12.2012.

³⁵ The Straits Times, 11.08.2012; Kompas.com, 14.01.2013.

вопреки позиции столь могущественной силовой структуры, как полиция.

Коррупция в полицейских структурах все чаще становится предметом расследования Комиссии. Примером может служить дело генерала Сусно Дуаджи, служившего в следственных органах. Его приговорили к 3,5 годам тюрьмы за то, что он снабжал за соответствующее вознаграждение одну из компаний компрометирующими материалами на ее конкурентов. Он также присвоил 1 млн. долларов из фондов, выделенных для обеспечения безопасности выборной кампании 2009 года. Правда, как утверждала печать, арестовали его после того, как он разоблачил несколько коррумпированных полицейских и чиновников, в том числе и в среде Комиссии по борьбе с коррупцией³⁶.

В целом, один из руководителей Indonesia Corruption Watch, Агус Сунарьянто, оценивает ущерб, нанесенный стране коррупцией только в 2010 г., в 3,6 трлн. рупий (примерно 400 млн. долларов) – сумма, представляющаяся явно заниженной, потому что ущерб только от шести коррупционных скандалов в Джакарте равнялся 200 млрд. рупий. По некоторым оценкам, коррупционная составляющая достигает 30% деловых издержек. В сфере налогообложения ущерб достигает 20% всех сборов, или свыше 20 млрд. долларов³⁷.

В ходе международной конференции на тему «Покончить с подкупом в международном бизнесе», проводившейся Комиссией по борьбе с коррупцией на острове Бали в 2011 г. (300 участников из 35 стран), представители Индонезии сетовали на то, что существующее законодательство неспособно предотвратить практику подкупа индонезийских должностных лиц со стороны иностранного бизнеса и иностранных чиновников³⁸. По общему признанию, коррупция наряду с несовершенством законодательства и недостаточной развитостью инфраструктуры является главным препятствием, отпугивающим иностранных инвесторов.

Один из крупнейших предпринимателей страны Юсуф Калла

³⁶ The Straits Times, 26.03.2011; The Jakarta Post, 05.12.2012.

³⁷ The Straits Times, 25.02.2011 & 17.08.2012; Kompas.com, 10.05.2011.

³⁸ Kompas.com., 10.05.2011.

(вице-президент Индонезии в 2004–2009 гг.) считает, что серьезной помехой на путях борьбы с этим злом является несовершенство правоохранительных органов, отсутствие беспристрастной судебной власти при рассмотрении дел о коррупции. Председатель Ассоциации предпринимателей Индонезии Софьян Вананди в начале 2013 г. жаловался на то, что деловые люди в стране часто становятся жертвами вымогательства со стороны чиновников, когда дело касается отведения участков или выдачи лицензий, а потом попадают под суд за дачу взятки³⁹.

Руководство одной из двух крупнейших мусульманских организаций страны «Нахдатул Улама» пригрозило, что, если не будут приняты решительные меры против коррупции, оно издаст фетву, освобождающую верующих от обязанности платить государству налоги. Эту экзотическую инициативу приветствовала Ассоциация налогоплательщиков Индонезии. Как указывал лидер Ассоциации, население имеет право быть уверенным, что налоги используются должным образом. Оппоненты указывали, что от осуществления этого предложения выиграли бы только богатые предприниматели⁴⁰. Протестантская церковь Индонезии заявила в декабре 2011 г., что многие проблемы в индонезийском обществе порождаются отсутствием лиц, которые могли бы служить примером, отсутствием доверия к лидерам в законодательной и исполнительной власти. Коррупция – не причина, а следствие этого явления⁴¹.

Проблема, однако, еще и в том, что борьба против коррупции иногда утрачивает свою первоначальную цель и общественно необходимую направленность, превращаясь в орудие интриг и соперничества между группировками в элите.

Коррупция в эшелонах власти благоприятствует разжиганию исламистских настроений в мусульманской общине (мусульмане составляют немногим менее 90% населения страны). Исламские радикалы аргументируют необходимость законодательного введения законов шариата тем, что только таким образом можно победить злоупотре-

³⁹ Media Indonesia (Jakarta), 07.09.2011; Suara Pembaruan, 01.02.2013.

⁴⁰ The Straits Times, 20.09.2012.

⁴¹ Suara Merdeka, 12.12.2012.

бления и лихоимство.

В обращении к нации в канун Дня независимости 16 августа 2012 г. президент С.Б.Юдойоно говорил о коррупции как о чрезвычайном преступлении, расхищении средств, необходимых для образования, здравоохранения и инфраструктуры⁴². Но уже в декабре того же года на встрече, посвященной Дню борьбы против коррупции и защиты прав человека, он неожиданно заявил, что многие случаи коррупции в Индонезии проистекают из незнания должностными лицами, что именно следует считать коррупцией. «Иногда им приходится быстро принимать решения, и не следует их обвинять в коррупции, иначе они будут колебаться и медлить с принятием решений. Уже сейчас то, что должно решаться на уровне министерств, выносится на уровень президента». Президент сказал, что таких людей государство должно защищать⁴³.

На это немедленно отреагировал председатель Комиссии по борьбе с коррупцией Абрахам Самад, заявив, что высокопоставленные государственные служащие должны знать законодательство, в особенности в части, касающейся коррупции, и не могут отговариваться незнанием. Иначе пусть займутся чем-нибудь еще⁴⁴. Но именно этот эпизод вселяет оптимизм в отношении перспектив борьбы с коррупцией в Индонезии. Еще 15 лет назад, до мая 1998 г., невозможно было себе представить, что чиновник, независимо от его положения, позволит себе возразить главе государства. Приведенные выше факты и цифры, касающиеся коррупции, свидетельствуют не только о том, на каком уровне и в каких масштабах развиваются коррупционные процессы. Не менее важно, что борьба против этого зла ведется в самых высоких эшелонах власти при существенном уровне прозрачности и гласности. Сейчас уже никто не может ощущать себя неприкосновенным.

30 января 2013 г.

⁴² The Straits Times, 17.08.2012.

⁴³ Suarakarya Online, 11.12.2012.

⁴⁴ the Jakarta Post, 10.12.2012.

КОРРУПЦИЯ В КИТАЕ В XX ВЕКЕ

Кадырбаев А.Ш.,
доктор исторических наук,
профессор Казахского Государственного
Национального Университета им. Аль-Фараби,
ведущий научный сотрудник
Института востоковедения РАН

Коррупция в Китае в XX веке – тема щекотливая. Я не специалист по коррупции, но, как историк Китая, могу сказать, что многие сюжеты, характерные для современного Китая, злободневны и для России. Поэтому представляется важным обобщить опыт борьбы с коррупцией в Китае и понять, как были достигнуты экономические успехи в Китае, каким образом там боролись со злом, поразившим метастазами все сферы общественной жизни.

Существует мнение, и, видимо, достаточно верное, что в Китае борьба с коррупцией проходит в целом удачно, хотя нельзя говорить, что КНР – идеальная страна, поскольку идеала нет нигде в мире. Я думаю, экономические успехи Китая говорят сами за себя. С другой стороны, когда страна бурно развивается и привлекает множество иностранных инвестиций, появляется достаточно охочих до чужих финансовых средств людей и возникает большой соблазн осваивать их незаконным путем.

В течение XX века свершились значимые события в истории Китая: две революции. В 1911 году произошла Синьхайская революция, которая свергла монархический режим. Потом был период неустойчивости до 1949 года, когда предпринимались драматические попытки укрепления китайской государственности. После революции 1911 года достаточно долго не удавалось стабилизировать ситуацию. Естественно, для данного периода речь не может идти о твёрдой государственной власти. До 1949 года Китай слабо управлялся центральным правительством, хотя Чан Кайши прилагал к этому большие усилия и история отпустила ему достаточно времени. Чан Кайши правил в

бурную эпоху, фактически в период гражданской войны и в эпоху японского нашествия. «Смута» в Китае не прекращалась с начала 1920-х годов.

Китай бы поделён на сферы влияния между ведущими державами мира, во главе которых находились местные китайские милитаристы, ориентировавшиеся на своих зарубежных хозяев. Национальное правительство располагалось в южном Китае во главе с доктором Сунь Ятсеном, учителем Чан Кайши и лидером Национальной партии – Гоминьдана, с которым у Советского Союза были достаточно близкие отношения. Естественно, что ситуация нестабильности в стране не способствовала установлению твёрдой власти. Коррупция была таких размеров, что Китай в этом плане тогда был «притчей во языцех».

И до 1911 года коррупция в Китае при маньчжурской династии Цин была всеобъемлющей. В это время Китай только формально имел суверенитет, и институт монархии в этот момент, как и вся страна, находился в глубоком кризисе. Коррупция охватила все сферы китайского общества, снизу доверху. В правящей династии Цин заправляла последняя императрица Китая Цыси, бывшая у власти 50 лет и фактически узурпировавшая власть в стране. Она и была главным коррупционером, что наложило отпечаток на всю ситуацию в Китае на последних этапах маньчжурского владычества, поскольку продавалось буквально всё. Плюс к этому, ситуацию усугубляло то, что Китай был разделен на сферы влияния, причём не только основных европейских держав, но и России с Японией. Это приводило к тому, что в российской сфере влияния параллельно функционировали две системы управления – российская администрация и китайский государственный аппарат. Если говорить о китайских чиновниках, то в принципе система китайского государственного управления была коррумпирована сверху донизу. Данное обстоятельство в определенной степени предопределило успех революции 1911 года. Смута обычно длится несколько лет, но в Китае она затянулась до 1949 года. В стране отсутствовало единство, и целыми регионами страны правили военные, которые распоряжались своими территориями, ориентируясь при этом на разные великие державы. Например, Ве-

ликобритания имела Шанхай и его округу сферой своего влияния. Германия утратила свою сферу влияния после Первой мировой войны, но до этого под ее контролем была провинция Шаньдун, которую у немцев захватила Япония. Россия до Октябрьской революции 1917 года также контролировала большую часть Китая: Маньчжурию, Монголию, которая тогда была частью Китая, и Синьцзян – Восточный Туркестан, где российские власти имели большее влияние, чем китайские власти. А полуостров Ляодун был попросту аннексирован и включен в состав Российской империи под названием Квантунской области, главными центрами которой стали город Дальний (ныне Далянь) и военно-морская база Порт-Артур, где располагался штаб российского Тихоокеанского флота. Подданные Российской империи могли совершить преступление против китайского подданного, и за это они не привлекались к ответственности китайскими судами. Но это касалось не только России. В зонах ответственности Великобритании и Франции, Японии и Германии происходило то же самое. Поэтому Китай того периода государством можно назвать только условно. И то, что Китай не стал колонией, а превратился в полуколонию, было связано только с тем, что китайская государственность имела древнюю традицию (хоть и находилась к тому моменту в ослабленном состоянии), а также тем, что в Китае было сильное соперничество между державами за сферы влияния.

В 1911 году перед Китаем встала задача сохранить суверенитет и восстановить статус великой державы. Состояние упадка, когда китайцы с 1840 года были отданы на растерзание великих держав, сильно било по китайскому духу и самолюбию. При этом население Поднебесной традиционно воспитывалось в имперском самосознании и даже в духе превосходства Китая над другими народами. Вместе с тем в Китае появился целый слой людей – посредников между колонизаторами и остальным китайским обществом, что было благоприятной средой для коррупционных схем.

И до 1911 года здоровые силы в китайском обществе стремились вывести свою страну на современный уровень развития, однако реформы, которые они пытались осуществить, долгое время не удавались. Когда Япония во второй половине XIX века сумела вырваться

вперед в своем развитии и провести модернизацию страны, китайцы тоже пытались следовать их примеру. Реформы Кан Ювэя были направлены на перестройку китайского общества и государства, но та часть буржуазии, которая была коррумпирована, посредничала с колонизаторами, оказалась тогда сильнее, что не позволило Китаю ещё в конце XIX века выйти из порочного круга зависимости от великих держав.

XX век был суров для Китая, как и для нашей страны. Поскольку после Первой мировой войны усилилось проникновение Японии в Китай с целью его колонизации, китайское общество искало пути выхода из кризисной ситуации. По какому пути идти? После Октябрьской революции в России ее влияние в Китае возрастает. Часть китайских интеллигентов решают создать Коммунистическую партию Китая. Они считали, что марксизм может дать ответ, как осуществить обновление китайского общества. Главная задача – возродить Китай, и не важно, под каким флагом. Гоминьдановцы ставили эту же задачу. В частности Чан Кайши, последователь Сунь Ятсена, который также был в фарватере советской политики до 1926 года, когда советские специалисты помогали одновременно строить Гоминьдан как партию на советских образцах ВКП(б) (Всесоюзной коммунистической партии), а молодым китайским коммунистам создавать свою компартию. Потом пытались наладить между ними союз, и какое-то время это удавалось.

В плане улучшения функционирования чиновничьего аппарата гоминьдановскому правительству, казалось, удалось взять под контроль ситуацию в стране. Но его власть тоже была призрачной. В целых регионах страны, например, в Синьцзяне – Восточном Туркестане, где ныне находится Синьцзян-Уйгурский автономный район КНР, или в Маньчжурии тогда у власти находились местные китайские губернаторы из военных, фактически не подчинявшиеся центральному правительству Китая. При этом синьцзянский губернатор следовал указаниям консулов сначала Российской империи, а потом и СССР, а маньчжурский ориентировался на Японию. Дело дошло до того, что китайский губернатор Синьцзяна стал членом ВКП(б), хотя и тайным. По своей личной инициативе, не согласуя эти действия с централь-

ным китайским правительством, встречался со Сталиным. Советское влияние здесь было преобладающим. Даже когда в Синьцзяне происходили восстания коренного мусульманского населения против китайских властей, китайский губернатор обращался за помощью к СССР, поскольку в его регионе было всего 5% китайцев от общего числа населения и они с трудом контролировали весь Синьцзян. Так как Синьцзян был беднейшей провинцией Китая и его народы испытывали сильный национальный гнёт со стороны китайских властей, там часто вспыхивали восстания. Советское руководство, исходя из своих интересов, помогало китайцам подавлять эти восстания, иначе бы последние и не сохранили власть над Синьцзяном.

Центральное правительство было слишком далеко. Более того, тогда в Китае бушевала перманентная гражданская война. В 1926 году был государственный переворот, обострились отношения между Гоминьданом и компартией. Чан Кайши не без оснований усмотрел претензии китайских коммунистов на власть в стране, хотя компартия была ещё достаточно молодой. Сам Чан Кайши также был довольно амбициозным политиком. Начались столкновения между военными частями Национальной партии Гоминьдан и коммунистов, что предопределило отход гоминьдановцев от СССР и критику Чан Кайши со стороны советских властей. Его сын учился в Институте народов Востока в Москве и остался в СССР заложником вплоть до второй половины 30-х годов, а в Китае разгорелась гражданская война, что способствовало расколу страны. Китайские милитаристы сохраняли контроль над целыми районами и фактически не платили налоги. На фоне этой вакханалии говорить о чёткой работе государственного аппарата, исполнении законов достаточно сложно.

А дальше – вторжение Японии, аннексия ей Маньчжурии (северо-восточного Китая). Вторая мировая война началась для Китая раньше, чем для остального мира, когда Япония напала на Китай. Однако это обстоятельство позволило противоборствующим силам коммунистов и гоминьдановцев, Мао Цзэду, тогда уже главе компартии Китая, и Чан Кайши, прийти к соглашению с целью создания единого фронта для борьбы с японской агрессией, но было не до государственного строительства. В 1949 году во время гражданской

войны СССР помог освободить северо-восточный Китай от японских оккупантов и передал все их вооружение китайской Красной армии, и, таким образом, обеспечил победу китайских коммунистов над Гоминьданом. Хотя с самого начала исход гражданской войны в Китае не был ясен: за спиной Чан Кайши стояли американцы и западный мир. В 1949 году была образована Китайская Народная Республика, и впервые за длительный период истории Китай объединился под властью одной политической силы, исключая остров Тайвань, куда бежал Чан Кайши с остатками своих войск, где он начал строительство общества, столь отличного от того, которое формировалось на континенте.

Китайские коммунисты, придя к власти, первое время традиционно действовали по советскому образцу, поскольку эта схема управления была отработана на СССР. Одним из ее аспектов было полное обобществление всей собственности в стране. В результате огосударствления роль чиновничества в Китае, и без того традиционно влиятельного, еще более возрастает.

Надо сказать, что китайские коммунисты руководствовались марксистской терминологией. Правила всесильные парткомы, которые, казалось бы, исключали внешние коррумпированные схемы. Тем не менее, в китайском обществе сохранились традиционные преступные сообщества – т.н. «триады». Они продолжали существовать, хотя коммунистическая власть с ними боролась достаточно жёстко, прибегая к физическому истреблению целых преступных кланов, занимавшихся подобной деятельностью. Но вопросы коррупции стояли и стоят перед китайской коммунистической властью довольно остро.

Формы коррупции при основателе КНР Мао Цзэдуне были совсем другие, чем те, которые появились в Китае после реформ Дэн Сяопина. Говоря о понятии коррупции в Китае, стоит обратить внимание на традиции, которые сложились в Китае издревле. Большое значение как для китайского общества, так и для китайского чиновничества, с целью воспитания нового человека – некоррумпированного управленца, получила теория Конфуция с ее принципом создания нового человека, благородного мужа, по-китайски «цзюньцзы», именно человека, допущенного к рулю государственного управления, чинов-

ника, управленца. И был в этой связи целый свод моральных правил. Сейчас, когда мы наблюдаем все те успехи, которых Китаю удалось добиться на поприще экономического развития, мы понимаем, что причина их не только научные технологии и технические достижения. Во многом успех предопределила и конфуцианская этика, а именно воспитание управленцев. Хотя в ранний период коммунистического режима, особенно при Мао Цзэду, конфуцианство преследовалось и объявлялось реакционным учением. Тем не менее оно слишком долго существовало и не могло не отразиться на психологии не только широких слоёв китайского народа, но и тех, кого мы называем правящей элитой. Обратите внимание, только в Китае и странах Востока возможно человеку оставаться духовным лидером нации, не занимая никаких административных постов, являясь негласным лидером нации. А те люди, которые занимают эти высокие посты, исполняют его приказы и пожелания. В нашей стране это невозможно, потому что человек, если он уходит с определенного ключевого поста у власти, лишается возможности влиять не только на политическую, но и на экономическую жизнь государства, поскольку он может даже лишиться собственности, которую он приобрёл. В странах Востока такое лидерство возможно, и примеры Дэн Сяопина в Китае или Ли Куан Ю в Сингапуре и Махатхира Мухаммада в Малайзии это очень ярко иллюстрируют.

Дэн Сяопин, которому в 80-х годах XX века было уже 90 лет, начал проводить масштабные реформы. И эти реформы увенчались успехом, хотя реформам сопутствовал гигантский всплеск коррупционных дел. Но было введено довольно жёсткое законодательство, направленное на борьбу с финансовыми преступлениями, и даже те люди, которые входят в высший эшелон власти, не имеют никакого иммунитета против наказания, если вина их установлена. Вместе с тем, не все так идеально. Китайская практика показывает, что китайцы, несмотря на конфуцианство, тоже попадают в сети спецслужб за коррупцию, причём это относится даже к чиновникам самого высокого ранга. Примером может служить случай с мэром Пекина. В начале 2000-х годов он был арестован, вина его была полностью доказана. И мера наказания, применённая к нему, была достаточно суровая, невзирая

на занимаемые должности (в том числе он был членом политического бюро компартии Китая). Но даже это обстоятельство его не спасло. То же можно сказать и о Бо Силае, бывшем члене постоянного комитета политбюро ЦК КПК, до недавнего времени одного из пяти самых влиятельных руководителей КНР, снятого с постов и подвергнутого судебному преследованию за преступление своей супруги.

Зная, что в Китае традиционно сильны родственные отношения, для противодействия коррупции, прежде всего, необходим контроль над властью. Дэн Сяопином природа власти была кардинально изменена. Если до Дэн Сяопина правители правили по 30 лет, что отражалось на китайской экономике, потому что любой человек не выдержит испытания властью, то Дэн Сяопин установил свою систему срока смены китайского руководства – около 10 лет. Два срока по пять лет, потом должно приходить к власти новое поколение руководителей. Неизвестно, насколько долго это сможет продлиться, но, похоже, что сейчас это стало традицией. После Дэн Сяопина пришёл на 10 лет его протеже Цзян Цзэминь, который тоже 10 лет был у власти, потом следующее поколение в лице Ху Цзиньтао, а ныне у власти четвёртое поколение китайских руководителей во главе с Синь Цзинпином. Причём кандидаты на высшие посты в КНР готовятся заранее. Это должно усмирять коррупцию, хотя в китайском обществе тоже очень много соблазнов. Китай сейчас становится одной из богатейших стран мира. Экономический потенциал Китая огромен. И если раньше Китаю прочили, что к 2025 году КНР должна догнать США по уровню экономического развития, то сейчас оказывается, что это может случиться к 2015 году.

Тем не менее, в Китае масса проблем, связанных, например, с уровнем жизни населения и с тем, что в обществе сильное социальное расслоение. Это тоже благоприятная почва для коррупции. Поэтому, если бы в Китае отсутствовала сильная государственная власть, которая тоже иногда не удерживается от того, чтобы запустить руку в карман государства, о чем приводились примеры выше, контроля над ситуацией не было бы совсем.

К тому же в Китае сурово карают за финансовые преступления. Если в России высшая мера наказания за подобные преступления

не предусмотрена, то в Китае за хищения в особо крупных размерах предусмотрены очень жесткие меры, невзирая на статус. У нас же масса высокопоставленных людей пользуются неприкосновенностью. В Китае социальный статус в этом отношении не имеет значения. Даже такие люди в Китае несут самую суровую ответственность, которая заключается не только в длительных сроках заключения, но и в смертной казни. Несколько лет назад группа высокопоставленных руководителей, на уровне первых секретарей горкомов, глав провинций, были осуждены. Это показывает, что принцип работает в Китае неукоснительно.

Это вызывает протесты на западе, говорят о правах человека, о гуманности. Нельзя сказать, что китайцы не обращают на них внимания, однако, своей политики они не меняют. Помогает им выдерживать такой прессинг со стороны западных СМИ прежде всего то, что эти суровые меры пользуются широкой поддержкой среди китайского населения.

В Китае проблема с избыточным населением, составляющим, по последним данным, 1 миллиард 354 миллиона. Эта цифра тоже достаточно условная. Несмотря на то, что в Китае один из самых низких уровней прироста населения. Из миллиарда населения Китая только миллионов триста жителей живут современной жизнью на уровне средних европейских стандартов. А несколько сотен миллионов из сельской местности еще не имеют элементарных вещей. Поэтому опасность для стабильности КНР здесь в общем-то большая, поскольку при отсутствии такого рода жесткой политики и учитывая расслоение, попустительство коррупционерам может негативно восприниматься китайским обществом и способствовать накоплению довольно значительного протестного потенциала.

Духовное наследие традиционной китайской культуры, ее конфуцианская этика во многом способствует противодействию коррупции. Хотя природа человека везде одинакова, и духовные ценности не всегда удерживают многих индивидов, прежде всего, принадлежащих к власти имущим, от мирских соблазнов. Поэтому, каждый год в Китае проходят громкие процессы над людьми, уличёнными в коррупции на разных уровнях власти. Правда, в последние годы мы

видим все меньше тех, кто находится в высших эшелонах власти, но ещё, скажем, в начале 2000-х годов эти вещи вполне были зримые. Китайское руководство продемонстрировало решимость по отношению к этим людям.

Почему соблазна так много? В Китае активно работает иностранный капитал, много иностранных инвестиций. Тем более, что большинство иностранных инвестиций, которые вкладываются в Китай, это инвестиции граждан иностранных государств китайского происхождения. На их долю приходится порядка 2/3 всех иностранных инвестиций. При всём противоречии с Тайванем, тайваньские компании тоже активно действуют на китайском рынке. Но китайскому обществу пока достаточно успешно удаётся все эти моменты преодолеть. По крайней мере, мы не слышали о коррупции в оборонной промышленности, в тех сферах, которые находятся под строгим контролем государства.

Обобщим опыт противодействия коррупции в Китае в XX веке. После прихода к власти Дэн Сяопина, когда началась эпоха великих реформ. Первые реформы касались сельского хозяйства. Эти реформы были приоритетно поставлены, на втором месте стояла тяжёлая промышленность. И, видя, что появляется частная собственность, были внесены изменения в китайское законодательство: законодательство было приведено в соответствие с появлением частной собственности. Законодательством частная собственность защищалась. В этой связи предусматривались меры борьбы с коррупцией. Прежде всего усилился контроль правоохранительных органов. В частности прокуратуры. Особенно акцент делался на проведение мер устрашающего плана, прежде всего в сфере борьбы с экономическими преступлениями. Помимо сроков наказания, в Китае существует также конфискация имущества. Иногда смягчает ответственность способность человека возместить государству причинённые им убытки. Но это не освобождает его совсем от наказания. Во многом китайская практика, видимо, будет смягчаться со временем, но пока что она действует в плане устрашения. Такая политика имеет сдерживающий потенциал, поэтому правоохранительным органам удаётся контролировать ситуацию. И потому коррупция в Китае держится

на приемлемом уровне, хотя никто не может сказать, какой уровень можно считать приемлемым.

В Китае, возможно, несколько иной менталитет – китайцы более терпеливые, хотя их общество классово не однородно и противоречия, расслоение там еще сильнее, чем в России, однако, и власть государства там более сильная, чем у нас. И государство при конфликте интересов выступает в роли баланса.

Когда начались реформы в Китае, там не считалось, что большинство бизнесменов сделали себе состояния за счет откровенного грабежа, как это было в нашей стране. Там такие вещи шли постепенно, под контролем партии и государства. Правда, в сторону Китая часты нарекания, что там нет демократии, правит одна партия. Но отсутствие твердой государственной власти чревато революциями. Китайцы – люди законопослушные, но история Китая помнит много восстаний и бунтов, в том числе и крестьянских. И поверьте, что бунт китайский не менее беспощадный, чем русский. Этот исторический опыт китайское руководство учитывает, и потому они не ослабляют государственной власти. Конечно, это ведет к определенным «зажимам» в политической сфере, в плане того, что называется на западе демократическими свободами. Нет выборов пока что. Но китайцы говорят, что мы будем это делать постепенно, эволюционно. Мы сначала проведем все экономические преобразования. Насколько эти обещания сбудутся, покажет время.

Если сравнивать социалистические системы Советского союза и КНР, следует сказать, что многое зависело от субъективных факторов. В частности таким фактором была личная воля людей, оказавшихся в управлении государством.

Современное четвертое поколение китайских руководителей продолжает следовать правилу, установленному Дэн Сяопином: два срока, 10 лет правления и последующая смена власти, причем не выборная, а посредством партийного аппарата. Это было установлено не так давно, в 1990-х годах Дэн Сяопином, которому самому на тот момент было 90 лет. При этом Дэн Сяопин руководил страной, не занимая пост. В России такое невозможно. Если ты лишаешься поста в России – ты лишаешься власти и даже собственности.

Коррупция процветала в Китае и в XVI, и в XVII веке. Есть работы китайских историков и детальный анализ того, что происходило.

Коррупция в коммунистическом Китае гораздо выше, чем на Тайване. Коммунистический режим, в силу своего устройства, дает всплеск коррупции.

Современный Китай – настоящее полицейское государство, еще более регламентированное, чем когда-то СССР. В СССР верхушка правителей сама себя подкупала, она была так устроена. Секретаря обкома судить за коррупцию было нельзя. Его надо было перевести в министры обувной промышленности Удмуртии и потом судить за преступление, якобы совершенное им уже на новом посту.

Сама верхушка была легально коррумпирована. В СССР ее роль играли пайки, когда в стране был всеобщий дефицит. Секретари ЦК – они были полностью материально обеспечены. Например, в СССР это было на таком уровне, что, как казалось, им не нужно бы заниматься коррупцией. Хотя коррупционные обвинения первого секретаря Краснодарского края Медунова, министра внутренних дел СССР Щелокова и первого секретаря ЦК Компартии Узбекистана говорят об обратном. В высшем эшелоне власти в Китае коррупцию также останавливают колоссальным обеспечением «сильных мира сего». И значительную роль играет срок в 10 лет – за это время создать свою клиентелу не удастся.

Бюрократия поддерживает политбюро, потому что достаточно обеспечена. Китай развивается семимильными шагами. Огромное население, перенаселение – эти факторы тоже давят на структуру государства. Может быть, демократии нет, потому что достижения экономики даются чрезвычайным напряжением сил населения. Поэтому авторитарная форма правления на данном историческом этапе, возможно, даже существует в интересах общества.

В Китае, если сейчас ввести многопартийную систему, политическая борьба за власть может разрушить государство. На Тайване совсем другой уровень жизни, сопоставимый с японским или даже американским. И там живет всего 23 млн. человек, общество относительно однородно и нет перекосов.

Что касается спекуляций о возможном распаде Китая, даже если

он произойдет, то может пойти по различным схемам: по советскому пути или по пути колониальной Великобритании. Британия уже не супердержава, но сумела сохранить свое влияние. Из колоний Британия ушла, сохранив лицо, т.е. более-менее мирно. Распад СССР произошел резко. В Китае двебольные точки: Синьцзян-Уйгурский автономный район (СУАР), где среди уйгурского мусульманского населения сильны настроения за отделение от КНР, где идет борьба, действует национально-освободительное движение. К сожалению, в этом движении возобладали деятели радикального, крайнего ислама, действующие теми же методами, что и сепаратисты на территории нашего Северного Кавказа: самоподрыв в общественных местах и акты массового террора. Несколько лет назад уйгурская молодежь в Урумчи – центре СУАР, вышла на улицу и стала нападать на китайцев. Хотя Китай называет ряд уйгурских организаций на территории СУАР экстремистскими, в список террористических организаций их до сих пор не включает, надеясь на разрешение конфликта путем переговоров. Вторая больная точка – Тибет. Тибетцы не требуют отделения. Они требуют больше прав в составе Китая. Китайцы к этому пока не готовы.

Китай пытается менять свою политику, развивать районы, но в то же время, боится, что таким образом увеличатся возможности для отделения от КНР. Синьцзян важен для Китая, потому что там расположены космодром, ядерный полигон, где испытывают ядерное оружие, большая территория со стратегическим резервом энергоресурсов, которые пока не разрабатывают. Пытаются пока энергоносители импортировать с Северной Африки и Ближнего Востока. И во время революций в арабском мире в 2011 году Китай очень много потерял в экономическом и политических отношениях, когда десятки тысяч китайских рабочих и специалистов были выведены из Ливии и КНР потеряла миллиарды долларов.

Тибетцы не используют насильственные методы. Более того, движение тибетцев поддерживается во всем мире. Много тибетцев живет в Индии, и Индия поддерживает Тибет. 40% состава населения Синьцзяна – китайцы, и правительство в СУАР в основном тоже китайское. А в Тибет китайцев переселять активно не могут – горные

районы, особый климат, который выдерживают далеко не все жители равнины, каковыми и являются китайцы. Ассимилировать китайцев в этом районе невозможно. Тибетцев до 10 миллионов, культура их самобытная, резко отличается от китайской, государственной традиции минимум тысячелетие. До 1951 года Тибет был независимым государством и жил в самоизоляции, не вступая в международные организации.

Модернизация Дэн Сяопина была кардинальной. Характерно, что он не стал идти по пути традиционно коммунистической модернизации. Он знал, что первая задача – это накормить население. Поэтому главной реформой была реформа сельского хозяйства. Второй реформой была реформа образования. И только потом шла реформа промышленности, военная реформа и остальные реформы. До сих пор процесс модернизации в развитии. И здесь важны как конечная цель, так и сам процесс. По поводу коррупции: если государство коррумпировано, оно лишает себя возможности развиваться. В Китае, конечно, коррупция существует, но, тем не менее, на том уровне, который позволяет Китаю развиваться. В борьбе с коррупцией в Китае есть много субъективных факторов, таких как особый китайский менталитет.

В Китае недавно приняли поправки в Уголовный кодекс⁴⁵, в соответствии с которыми дача взятки компании за рубежом чиновнику считается уголовным преступлением. Судить о законе пока рано, т.к. непонятно, будет он работать или нет. Но пока все принимаемые в Китае законы – исполняются. Я не поддерживаю ту точку зрения, стереотип, что восточные государства более склонны к коррупции, чем западные. Сказать, что китайцы или японцы более коррумпированная нация, чем русские, значит, вызвать смех. В странах Дальнего Востока уровень коррупции на порядок ниже, чем в европейских странах. Во всех развитых странах, независимо от региона, используются общемировые стандарты.

К индустриальному обществу Китай перешел с помощью СССР. Мы создали основы экономики КНР. Потребуются ли изменения в

⁴⁵ Новые поправки к Уголовному кодексу Китайской Народной Республики 1997 г. приняты в феврале 2011 г. и получили название «Поправки №8». – прим. А.М.

политическом режиме для перехода от индустриального общества к постиндустриальному, пока не понятно: над этим вопросом работают многие исследователи. Пока эту проблему удается решать.

Китай и Япония в Новое время были одними из самых развитых государств, но тогда проводить реформы не решились. Возможно, это произошло потому, что, посмотрев на Индию, которую поработили западные цивилизации, они решили, что лучшее условие для развития – это самоизоляция. Не пускать иностранцев. Но это обрекло их на отставание. До 1949 года, с открытия Китая с помощью вооруженного насилия со стороны западных государств, Китай стали грабить, и остановили это только коммунисты, пришедшие к власти. То же самое и с СССР – железный занавес способствовал стагнации. Кто закрывает страну, тот обрекает ее на отставание – таковы уроки истории.

24 ноября 2011 г.

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В АРГЕНТИНЕ

Караханова Р.В.,
аспирантка кафедры ново и новейшей истории
стран Европы и Америки
исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

*Аргентина развивается благодаря тому,
что ее правители не воруют когда спят.*
(Жорж Клемансо, французский политический
и государственный деятель)

В Аргентине нет культуры честности.
И я это воспринимаю как образ жизни.
(Карлос Гроссо, перонист,
бывший мэр Буэнос-Айреса)

Коррупция – проблема хорошо знакомая большинству стран мира, в том числе и развитым государствам с сильной экономикой. Исследователи традиционно делят ее на крупную и мелкую. Говоря о крупной коррупции, речь зачастую идет о государственных закупках, в которых нередко бывают замешаны высокопоставленные чиновники или даже иностранные государства. На этом уровне мы обладаем бóльшим объемом информации, поскольку именно эти случаи в конечном итоге получают широкую огласку. Мелкая же коррупция представляет собой эпизодическую взятку отдельного просителя или мелкого бизнеса отдельному, как правило, мелкому чиновнику. В Аргентине, как и во многих других странах, это явление получило наибольшее распространение в основном в таких сферах, как образование, здравоохранение, коммунальные услуги, судебная система, полиция и др. Информация по мелкой, или, как ее еще называют, «бытовой коррупции», не столь обширна.

В целом, стоит отметить, что масштабы коррупции довольно трудно оценить, что связано с тем, что она (как и другие виды теневой

экономической деятельности) зачастую скрыта от официального статистического учета. Коррупция отражена в криминальной статистике гораздо слабее многих других видов преступлений. Кроме того, многие виды коррупции даже не связаны напрямую с выплатой денежных вознаграждений, а потому не могут получить стоимостную оценку.

Чтобы получить сравнительные данные о степени развития коррупции в разных странах, чаще всего используют социологические опросы и экспертные оценки. В настоящее время наибольшим авторитетом пользуется индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index – CPI⁴⁶), который рассчитывается международной организацией Transparency International.

Эта некоммерческая неправительственная организация по изучению коррупции и борьбе с ней аккумулирует данные научных исследований, проводимых по разным странам отдельными экономистами и организациями, которые дают представления о степени коррумпированности той или иной страны. Согласно этому индексу, в 2012 году Аргентина занимала промежуточное место – 102–104-е (из 176) вместе с Габоном и Танзанией. В 2013 году ситуация немного ухудшилась, и Аргентина оказалась на 106–110-м месте (из 177) вместе с Боливией, Мексикой, Габоном и Нигером.

Если индекс CPI показывает склонность чиновников разных стран брать взятки, то другой индекс, рассчитываемый Transparency International – индекс взяткодателей (Bribe Payers Index – BPI⁴⁷), оценивает предрасположенность компаний 28 наиболее развитых в экономическом плане стран мира давать взятки. Самые последние данные по этому индексу доступны только за 2011 г., тогда Аргентина занимала 23-е место, оказавшись в одном ряду с Саудовской Аравией и Объединенными Арабскими Эмиратами.

Помимо индексов CPI и BPI для сравнительной оценки развития коррупции в разных странах используют и иные показатели – например, барометр мировой коррупции (Global Corruption Barometer⁴⁸),

⁴⁶ <http://www.transparency.org/cpi2014>, <http://transparency.org/ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog> – прим. А.М.

⁴⁷ <http://www.transparency.org/bpi2011> – прим. А.М.

⁴⁸ <http://transparency.org/ru/barometr-mirovoi-korruptcii/blog> – прим. А.М.

также публикуемый Transparency International; индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom), рассчитываемый исследовательским центром Heritage Foundation, и многие другие.

Если сравнить между собой данные всех индексов, касающиеся Аргентины, то очевидным становится тот факт, что уровень страны ниже среднего и за последние годы положение только лишь усугубляется. Чтобы разобраться в сложившейся ситуации, по нашему мнению, следует выделить и рассмотреть целый комплекс причин.

Одной из основных предпосылок, приведшей к существующему положению вещей в стране, является, на наш взгляд, слабость институтов власти. Здесь стоит сделать небольшой исторический экскурс и обратиться к колониальному прошлому Аргентины. Еще с XVI–XVII веков, когда шло формирование колониальной системы, можно говорить о двух тенденциях. Такие страны, как Великобритания или Нидерланды, сумели создать довольно эффективную систему власти, которая была необходима для того, чтобы организовать торговлю в колониях; тогда как Латинская Америка импортировала институты из Испании и Португалии, что способствовало более низким темпам развития и менее эффективной системе центральной власти. Важную роль в этом процессе также сыграла католическая церковь – она «довлела» над обществом, подавляя всякое инакомыслие, что в значительной мере препятствовало инновациям и восприятию новых идей. Таким образом, говоря об институтах власти в Аргентине, можно выделить такие явления, как сильная степень закрытости институтов, непрозрачность и громоздкая система отчетности, достаточно слабая кадровая политика, которая допускает семейственность или клановость.

С особенностями исторического пути тесно связан и уровень культурного развития и самосознания населения, что тяжело измерять какими-либо индексами. Однако социокультурные предпосылки привели к тому, что западноевропейское и североамериканское общества обладают большей степенью сознательности, чем латиноамериканцы. Аргентинский социолог Атилио Борон пишет: «Аргентинцы уже свыклись с мыслью, что их правительства коррумпированы, и их не шокируют случаи выявления коррупции».

Кроме того, важную роль, по нашему мнению, играют экономические причины. Аргентина в настоящее время считается одной из главных развивающихся экономик, а уровень ВВП и экономический рост позволяют ей быть в числе стран «Большой двадцатки». Однако, несмотря на определенные успехи Аргентины в этой сфере, все же существуют серьезные проблемы, требующие решения.

Одним из острых вопросов, стоящих перед правительством действующего президента Кристины Фернандес де Киршнер, является рост цен, т.е. инфляция, которая, как отмечает известный отечественный исследователь П.П. Яковлев, «традиционно является кошмаром аргентинского общества». По мнению независимых экспертов, реальная инфляция примерно втрое выше, чем пытается всех убедить Национальный институт статистики и цензов (INDEC).

Еще одна из нерешенных проблем не только в Аргентине, но и повсеместно в Латинской Америке, – большой разрыв между доходами разных групп населения. Например, богатые зачастую могут использовать различные административные и правовые институты для личного обогащения. В то же время в стране высок процент населения, живущего за чертой бедности. По данным INDEC в 2010 году в Аргентине он составил 14% , по неофициальным источникам – более 30% . Как всегда, официальные данные выглядят более радужно. И это несмотря на все меры, принимаемые государством, в частности, выплату пособий и субсидий, на которые расходуются огромные средства из бюджета.

Кроме того, среди экономических причин коррупции также выделяют низкий уровень зарплат государственных служащих, а также их высокие полномочия влиять на деятельность фирм и граждан, что толкает на получение взяток.

Многочисленные исследователи говорят также о взаимосвязи коррупции и демократии в стране: то есть чем выше уровень демократии, тем уровень коррупции ниже. И наоборот – чем власть авторитарнее, тем уровень коррупции выше. Стоит отметить тот факт, что Аргентину в последнее время часто критикуют за то, что ее политический строй становится все более закрытым и авторитарным. Особенно эта тенденция, на наш взгляд, проявилась в период президентства

Нестора Киршнера (2003–2007) и его супруги Кристины Фернандес де Киршнер, возглавляющей страну с 2007 года и по сей день. Именно во время их мандата многие заговорили о полумонархическом правлении.

Любопытно, что за почти 200-летнюю историю независимой Аргентины свидетельства коррупционной деятельности встречаются в научной литературе, начиная с самого раннего периода. Так, например, президент Мигель Хуарес Сельман (1886–1890) был отстранен от власти в ходе революции 1890 года по обвинениям в коррупции. В 1930–1943 годах – период так называемого «позорного десятилетия» – уровень коррупции вырос значительно, что подтверждают многочисленные факты подтасовок на выборах, преследования политических оппонентов и повсеместной коррупции правительства.

Существует также точка зрения, что любимые и уважаемые всеми аргентинцами президент Хуан Доминго Перон (1946–1955; 1973–1974) и его жена Эва Дуарте де Перон также были замешаны в коррупционных скандалах, связанных с некоторыми одиозными нацистскими генералами, которые получили возможность после Второй мировой войны укрыться на территории страны. Полагают даже, что в ходе своей поездки в Европу Эва открыла тайный счет в швейцарском банке, в котором хранились средства, полученные от нацистов в обмен на аргентинские паспорта.

Еще один аргентинский президент – Рауль Альфонсин (1983–1989), пришедший к власти после установившейся в стране военной диктатуры (1976–1983), был известен как ярый борец с коррупцией, но и при нем случаи коррупции получили огласку. Можно упомянуть президента Карлоса Менема (1989–1999), который был включен в список политиков, подозреваемых в отмыывании денег за рубежом; а также президента Фернандо де ла Руа (1999–2001), обвиненного в подкупе сенаторов в 2002 году ради принятия непопулярной трудовой реформы.

С приходом к власти Нестора Киршнера в 2003 году началось расследование многих коррупционных дел, которые ранее «пылились на полках». Ряд чиновников бывшего правительства [Карлоса Менема – Р.К.] были обвинены в коррупции.

Однако именно в период его президентства в Аргентине произошел, пожалуй, самый громкий коррупционный скандал последних лет. В 2007 году министра экономики Фелису Мисели обвинили в нецелевом расходовании 50 тыс. долл., найденных в туалете ее рабочего кабинета. Дело это длилось около 5 лет, и в 2012 году суд, признавший ее виновной в проведении незаконных операций и создании препятствий для правосудия, осудил бывшего министра экономики на 4 года лишения свободы.

Даже самого президента Нестора Киршнера подозревали в получении выгоды от распределения строительных контрактов с Венесуэлой. А его супруге и преемнице на посту президента Кристине Фернандес де Киршнер приписывают целый ряд коррупционных скандалов. В адрес нынешних властей нередко слышатся обвинения в растрате, взяточничестве, вымогательстве, незаконном обогащении, утаивании доходов и отмывании денег. Только за 2012 год огласку получили 25 случаев коррупции, в которых были уличены члены бывшего и действовавшего правительства. Обвинения коснулись и бывшего министра экономики, а ныне вице-президента и второго человека в государстве – Амадо Буду, подозреваемого в злоупотреблении полномочиями и незаконном получении прибыли от государственных контрактов.

В июле 2013 года был проведен опрос, согласно которому 72% граждан страны сошлись во мнении, что за последние годы уровень коррупции возрос, а самыми коррумпированными были признаны политики и политические партии.

Политическое финансирование – это традиционно одна из наиболее коррупционных областей, где уровень прозрачности и отчетности недостаточен, несмотря на попытки регулирования в этой сфере. Например, в 2009 году была проведена политическая реформа. Согласно поправкам, внесенным в аргентинское законодательство, запрещается финансирование политических кампаний со стороны компаний, но все же для бизнеса остались лазейки, чтобы обойти закон.

Главный печатный орган Аргентинской республики – газета «Ла Насьон» – писала в октябре 2013 года, что «проблема коррупции является важной, начиная с 1890-х годов, однако с 1990-х годов она

становится все более и более явной»; «При Кристине Киршнер уважение к законам рынка было забыто, а коррупция достигла невиданного размаха».

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что коррупция в последнее время приняла угрожающие масштабы. Стоит заметить в этой связи, что многолюдные народные протесты, прошедшие в Аргентине в ноябре 2012 года, а затем еще в апреле 2013 года были спровоцированы во многом недовольством участвовавшими случаями коррупции и взяточничества.

Какие же меры предпринимает Аргентина по борьбе с коррупцией? Помимо бесконечных заявлений, звучащих с трибун и в каждом интервью каждого политика, в Аргентине действует ряд организаций на институциональном уровне, которые призваны бороться с коррупцией.

Основные государственные органы для борьбы с коррупцией – Главная аудиторская служба, Антикоррупционная служба и Главная контролирующая служба. Они существуют как на федеральном, так и на местном уровне – в каждой провинции также имеются аналогичные органы. Однако, по мнению многих независимых наблюдателей, этим службам не хватает независимости и большей активности в расследовании тех или иных случаев. А согласно результатам социологических опросов, многие аргентинцы не испытывают доверия к учреждениям, призванным противодействовать коррупции и другим преступлениям – полиция традиционно считается наиболее коррумпированным органом в стране.

Что же касается аргентинских судов, то они зачастую характеризуются как «медленные, неэффективные и уязвимые для коррупции, а также подверженные влиянию со стороны исполнительной ветви власти». Существует расхожее мнение, что члены судебной системы являются политическими ставленниками и имеют тесные связи с исполнительной властью. Довольно распространенной практикой являются предложения судьям государственных постов со стороны официальных властей, что может вести к закрытию того или иного дела. Как следует из доклада Аргентинского центра предупреждения экономических преступлений (этот центр создал базу данных

самых громких экономических преступлений, куда вошло примерно 750 дел), уголовное право страны больше не может бороться с экономическими преступлениями. Согласно исследованию, только 2% лиц, против которых были выдвинуты обвинения в экономических преступлениях, понесли наказание. Основная причина заключается не только в неэффективности аргентинских судов, но и в том, что многие предприниматели обычно не спешат обращаться в полицию с заявлениями о фактах вымогательства.

В настоящее время Аргентина является участницей Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, а также Межамериканской конвенции против коррупции. Существуют многочисленные программы по противодействию коррупции. К примеру, цель инициативы «Кристалльного правительства», стартовавшей в сентябре 1999 года, состоит в том, чтобы сделать всю информацию, касающуюся использования государственных средств, доступной в режиме онлайн. Это относится не только к статистическим данным о количестве средств, выделенных на реализацию различных правительственных программ, но и к информации о процессах управления этими средствами. Таким образом, сайт проекта «Кристалльное правительство» стремится дать гражданам возможность получения информации, позволяющей им более эффективно контролировать своих политических представителей.

Подводя итоги, отметим еще раз, что в настоящее время Аргентина является глубоко коррумпированным государством. Независимо от правящего режима, коррупция стала неотъемлемой частью общества и органов государственной власти страны – произошла так называемая институционализация коррупции, когда при попустительстве властей сформировалось лояльное бизнес-сообщество, захватившее основные стратегические активы (нефтяные активы, строительство и т.д.). Таким образом, правительство установило контроль над этими отраслями через приближенных предпринимателей. Произошло сращивание власти и бизнеса. Если меры не будут предприняты, то коррупция будет еще сильнее разъедать центральные учреждения и основные государственные службы, а последствия этого скажутся на очень большом количестве людей.

Основные вызовы Аргентины в борьбе с коррупцией – слабость

институтов власти, экономические проблемы, терпимое отношение общества к проблеме коррупции, недостаток культуры прозрачности, медленная и неповоротливая судебная система, которая препятствует успешному расследованию случаев коррупции.

На сегодняшний день коррупция приняла масштаб эпидемии, и искоренить ее можно лишь политическими методами, посредством создания правового государства, неотъемлемыми чертами которого являются безопасность и гарантии соблюдения гражданских прав. Борьба с коррупцией – долгий процесс, в котором должно участвовать как правительство, так и гражданское общество. Она требует конкретных мер, а также демократической зрелости общества.

24 января 2013 г.

КОРРУПЦИЯ НА ФИЛИППИНАХ

Левтонова Ю.О.,

доктор исторических наук, профессор
главный научный сотрудник
Института востоковедения РАН

Филиппины – островная страна с малийским полиэтническим и многонациональным населением. Филиппины – территориально намного меньше огромной Индонезии, но на Филиппинах проживает более 90 млн. человек. Среди стран Центральной и Юго-Восточной Азии Филиппины являются практически католическим треугольником.

Страна с очень тяжелой историей: жертва раннего колониализма. С конца XVI по конец XIX века была под властью католической Испании. Испанское завоевание превратило Филиппинский архипелаг в составную часть гигантской колониальной империи Испании. В 1571 г. Манила была объявлена столицей испанской колонии, административно подчинявшейся Мексиканскому вице-королевству. Религиозные ордена были ударной силой испанского колониализма в деле распространения и утверждения испанского господства. В результате был создан католический анклав в юго-восточной Азии, сохраняющийся и до сих пор.

Для понимания коррупции необходимо знать культурно-исторический аспект. Испания славилась своей бюрократической системой. И она внедряла эту систему в местные богатые слои, которым передавал нижние чиновничьи и бюрократические звенья. Поэтому у Филиппин чиновничий вариант коррупции – исторический.

Затем, с 1901 по 1946 гг., Филиппины находятся под властью США, политика которых кардинально отличалась от испанской. Филиппины в буквальном смысле слова «из испанского монастыря очутились в Голливуде». В центре колониальной политики США было обучение филиппинцев демократии, после которого американцы обещали предоставить филиппинцам независимость, пропагандируя либеральный колониализм. Американцы сделали ставку на элиту, сложившуюся

при испанском господстве, на семейно- клановые связи. В результате лендлорды превратились в олигархическую верхушку. Отсюда и сформировалась специфика смаркетированной политической модели. Филиппины – единственная либеральная демократия в Юго-Восточной Азии. Однако та либерально-демократическая модель, которая утвердилась на Филиппинах, представляет собой разновидность элитарной и олигархической демократии. При формальном функционировании демократических институтов и конституционных законов реальная власть находится в руках олигархического блока.

Сами филиппинские социологи и политологи (а наука в Филиппинах на очень высоком уровне) называют её эндемичной коррупцией. Действительно, её корни уходят очень глубоко в систему родственных связей, которые сохраняются на низовых социальных уровнях. Обычай «внутреннего долга» – обязанность людей более высокого социального статуса помогать нижестоящим на социальной лестнице, взаимная благодарность и взаимозависимость друг от друга. Трудно определить: взятку вы даете или просто благодарите. Примеров множество: это и подношение чиновникам в благодарность, скажем, за помощь при устройстве на работу. Или когда приходскому священнику что-либо преподносят. На Филиппинах коррупция всепроникающая, где стереотипы коррупционного поведения формируются и «сверху», и «снизу».

В 2010 пришёл новый президент Бенигно Акино Симеон Нойной III, из знаменитой семьи двух национальных героев, боровшихся с авторитаризмом. Отец (Бенинго Нойной) возглавлял демократическую оппозицию, его мать – Корасон Акино – первый поставторитарный президент (1986–1992), пользовалась огромной популярностью. Филиппинцы называли ее «Кори», «тетушка Кори». Они сами не коррупционеры, но сделать что-то реальное не сумели: избавившись от авторитаризма, страна не освободилась от коррупции. Коррупция расцвела еще больше, приняв системный характер. Все президенты Филиппин делают борьбу с коррупцией главным лозунгом своих выборов. Но ни один не смог его реализовать.

Приведем три конкретных примера, имевшие место во времена правления трех президентов:

1. Фердинанд Маркос (1965–1986)

Попытался ввести авторитарный режим, с помощью которого он стремился форсировать и осуществить модернизацию общества. Но неудачно. Режим рухнул в 1986 году под натиском массового демократического движения. Эволюция самого Фердинанда Маркоса: от лидера современного типа к традиционному коррупционеру. Маркос умер в США в 1989 году, и его жена, Имельда Маркос, вместе с детьми вернулась на Филиппины. Несмотря на то что много раз ставился вопрос о необходимости судить ее за семейное воровство из казны в размере миллиардов долларов и поэтому поводу поднималась нешуточная шумиха в газетах, на последних выборах 2010 года восьмидесятилетняя Имельда Маркос была выбрана членом Конгресса, нижней Палаты представителей. Дочь Маркоса в том же 2010 году стала губернатором провинции Северный Илокос («родовое гнездо Маркосов»). Сын – Фердинанд Маркос младший – сенатор. Пример – характерный для Филиппин политической трясины и полного равнодушия к законам.

2. Джозеф Эхерсито Эстрада (1998–2001)

Бывший популярный киноактер. Эстрада – это экранный псевдоним, а «Эрап» – его второй псевдоним. Пошел в политику после окончания актерской карьеры. Популист, или, как пишут в газетах, лидер, умеющий говорить и языком улиц. Его электорат – это городские низы, маргиналы, люмпены, которым он постоянно что-то обещает, раздавая подачки. Его предвыборный слоган: «Эрап за бедных».

Только вступив в должность президента, Эстрада занялся игорным бизнесом и составил колоссальное личное состояние на спортивных лотереях. Хотя лотерея и считается нелегальной игрой, но о ней знают все. Про Филиппины говорят, что там вообще невозможно скрыть ничего. Эстрада также был замешан в коррупционных сделках с главарями подпольного игорного бизнеса. Эстраду осудили с формулировкой «за угрозу экономической безопасности государства». В итоге в 2010 году на выборах он занял второе место после нынешнего президента. Но он был реабилитирован сменившим его на посту президента Глорией Макапагал-Арройо. В результате в 2007 году он

занял второе место после нынешнего президента Бенигно Акино III. До сих пор пользуется колоссальной популярностью у своего электората, несмотря на свои связи с криминалом. Такая вот атмосфера. Совершенно специфическое смешение культур и религий.

3. Новый президент Бенигно Акино (с 2010)

Предвыборный слоган нового президента был: «нет коррупции – нет нищеты», потому что нищета – одна из самых острых нерегулируемых социальных проблем, а огромный разрыв между богатством и бедностью не сокращается. Акино объявил крестовый поход против коррупции. И начинает его реализовывать, но испытывая колоссальное сопротивление, прежде всего со стороны коррумпированных чиновников, политиков, вплоть до членов верховного суда. Однако какие-то серьезные шаги все же были сделаны.

Под арестом находится его предшественница Глория Арройо (2001–2010), которая обвиняется в махинациях на президентских выборах 2004 года. По международной статистике, Филиппины занимают одно из первых мест по количеству грязных выборов, где подкупаются избиратели, фальсифицируются протоколы, применяются разные формы давления на избирателей. То есть весь тот набор из арсенала грязных выборов, о котором говорят после последних российских выборов, процветает на Филиппинах. Глорию Арройо обвинили в подтасовке при подсчете голосов после выборов 2004 года с помощью коррумпированных связей с одним из членов ЦИК. Кроме электорального мошенничества ее обвиняют и в незаконной сделке с крупной китайской телекоммуникационной кампанией (сделка была отменена из-за явного ущерба экономике Филиппин) и политической манипуляции в отношении местных элит в провинциях и муниципалитетах, когда она практически покупала политическую поддержку.

Шумная кампания в прессе по этому поводу называлась «Hello, Gracian», поскольку так звали того самого члена ЦИК. С помощью Грасиана голоса были пересчитаны в ее пользу. Известно, что и муж Арройо славился коррупционными скандалами и был замешан в игорном бизнесе. Но дойдет ли дело Арройо до суда? Акино сегодня пытается решить проблему коррупции, создав комиссию правды и

справедливости.

Отличие Филиппин от Индонезии в том, что армия, военная элита никогда в филиппинской истории не играли существенной роли. Начали политизироваться только в эпоху авторитаризма с 1965 по 1986 гг., но сейчас армия, генералитет, полковники, высшее офицерство втянуты в коррупцию. Идет откровенная торговля оружием на юге Филиппин, где проживает 5 млн. филиппинцев, исповедующих ислам. Десятилетия длится межконфессиональный конфликт. Срываюся переговоры в частности и потому, что мусульман генералы-католики, офицеры-католики снабжают оружием. Поэтому пока невозможно делать какие-либо прогнозы на будущее. Однако в отношении мусульманской проблемы наметился некоторый прогресс. К 2016 году (окончание президентства) Акино III должен подписать мирный договор с наиболее крупной организацией мусульман ИФОМ (Исламский фронт освобождения Моро). Но состоится ли это, сложно сказать. Продолжается вооруженный конфликт мусульман – сепаратистов, сторонников ИФОМ и радикальных группировок.

Передовые, современно мыслящие филиппинцы испытывают чувство стыда и озлобления в связи с гигантски разросшейся коррупцией. Это университетские круги (профессура, преподаватели, студенты), творческая интеллигенция, некоррупцированная часть деловой элиты, бизнесмены, заинтересованные в экономической модернизации. Они обоснованно считают, что главный тормоз в борьбе с коррупцией (как в политическом плане, реформировании застойной политической системы) состоит в консерватизме и в традиционализме основы правящей элиты. Филиппинские политологи называют это зло династической политикой. Акино III – реформатор, не коррупционер, тоже вышел из богатого и влиятельного династического клана Кохуангко-Акино. Поэтому он не может радикально и кардинально решить вопрос политической и низовой коррупции.

Когда выбирали Акино, был подъем, торжество, эйфория. У него были очень высокие рейтинги: они приближались практически к 80%. По международной шкале рейтингов, свыше 70% – это превосходные рейтинги. И у него эти превосходные рейтинги держались. Но с февраля 2011 года по март его рейтинги упали на 18 пунктов. В

настоящее время его рейтинги хорошие, не опускаются ниже 50%. Но ему осталось править всего два года (до 2016) для завершения своего проекта реформ. И сейчас очень важно, какой лидер придет к власти в мае 2016 года, будет ли он продолжать реформаторский курс либо вернется к традиционному популизму.

В 2010 году филиппинский социолог произвела подсчет: на Филиппинах существует в настоящее время 213 кланов, т.е. семейно-родственных объединений. Инкорпорация в политическую элиту идет из этих кланов или из традиционных политических семей. Представители 146 из 213 кланов были избраны в конгресс. Приток свежих сил в элиту не велик, главным образом за счет бизнесменов, не связанных с кланами. Это мешает Акино и его сторонникам бороться с коррупцией, а дисбаланс между современным и традиционным сохраняется. Сохраняется также и почва для многообразных форм и видов коррупции на Филиппинах.

Антикоррупционное законодательство в Филиппинах

Действующая с 1987 года Конституция – действительно демократическая конституция, где прокламируется и соблюдение гражданских прав, а также очень суровые законы по борьбе с коррупцией. Но всё дело в том, что законы существуют сами по себе, а на практике ничего не исполняется.

Издавна говорят: семья – основа всего. «Ну, как не порадеть родному человечку» – это говорят о филиппинцах. Огромные семьи, в которых есть и богатые и бедные родственники. При любых случаях богатые родственники обязаны помогать бедным. У католиков система крёстных матерей и отцов, у которых тоже есть обязанность помогать. И так вот стираются границы: где это нарушение закона, а где просто благодарность. Часто у тех филиппинцев, которые беднее, развивается иждивенчество. Потому что они всегда знают, что не пропадут, даже если не будут ничем заниматься: им помогут. Запутанная сеть взаимоотношений, взаимных обязательств. Для разных

форм коррупции это такая благодатная среда, с которой бороться очень трудно.

Филиппинские ученые леволиберального, левонационалистического направления, оценивают коррупцию по шкале – от сугубого пессимизма до выражений робкого оптимизма: если удастся довести до конца дело экс- президентши Арройо (ей грозит 40 лет тюрьмы), арестовать ее мужа. Или это дело, как обычно, растворится, а обвиняемые опять вернутся в политику, будут участвовать в общественно-политической жизни, как будто ничего не было. Арройо ведь до сих пор член конгресса. Насколько новому президенту удастся довести дело Арройо до конца – большой вопрос, я отношусь к этому очень скептически. Ученые филиппинцы, журналисты также очень скептически относятся к этому вопросу, потому что традиционализм оказывает давление на практически все сферы жизни.

Еще одно своеобразие: Филиппины остались единственной страной в Юго-Восточной Азии, где действует лево-повстанческое движение. В горах, в джунглях ведут вооруженное наступление борцы Новой Народной Армии (ННА). Это боевой отряд бывшей Компартии, идей Мао Цзэдуна. Штаб-квартира этой партии (она сейчас называется просто КПФ) находится в Голландии. Ее бессменный руководитель Хосе Мария Сисон до сих пор убежденный маоист. Связь ННА осуществляется через подпольную организацию Национальный демократический фронт в Маниле. Перед Акино III стоит еще одна задача – нейтрализовать или примириться с КПФ.

И если будет нормализована общая обстановка в стране, видимо, будут подвижки и в отношении коррупции. Самое главное на данный момент в антикоррупционных мероприятиях – это процесс против Арройо.

Филиппины – страна, которая занимает последнее место в пятерке продвинутых стран АСЕАН по экономическим показателям. Коррупция мешает развитию, как, скажем, в Индонезии, не говоря уже о других странах АСЕАН: Таиланде, Малайзии, Сингапуре. Таким образом, повторюсь, сильнейшее препятствие развитию Филиппин – системная коррупция и застывшая политическая элита, которая мешает притоку свежих сил.

Невольно напрашивается некоторое сравнение с Россией. Что-то в смысле проблем коррупции похоже. Однако это разные миры, разная психология людей, разное восприятие власти, государственных и политических институтов.

Нельзя не сказать и о национальном характере филиппинцев: они очень эмоциональные, экзальтированные, легко создают кумиров, отсюда популярность таких политиков, как Эстрада. Про Эстраду говорили, что он «говорит языком улиц», а простому филиппинцу этого достаточно, поскольку он ему понятен. И до сих пор его считают жертвой политических интриг, властей, люди уверены, что к нему несправедливо отнеслись. Арройо, у которой отсутствовала личная харизма, очень не любили, считается, что в пост-авторитарный период она самый непопулярный политик. Но филиппинская сентиментальность, возможно, оправдывает и ее действия. Тем более, что сейчас она больна и лежит в тюремном госпитале. Нет никакой гарантии, что снизу или сверху не начнется ее поддержка. Ей, уже как просто немощной, беспомощной женщине могут начать симпатизировать, а ее соратники, сторонники могут кого-то склонять на свою сторону, раздавать деньги.

Поэтому о филиппинцах часто говорят, что любая политическая акция у них превращается в карнавал. Смесь культур: на малайскую основу наложилось китайское, американское и испанское влияние.

30 января 2012 г.

КУЛЬТУРНОЕ ВОСПРИЯТИЕ КОРРУПЦИИ В ИЗРАИЛЕ⁴⁹

Марьясис Д.А.,

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник отдела изучения Израиля
и еврейских общин Института востоковедения РАН

Шилова Н.В.,

кандидат экономических наук,
доцент кафедры микроэкономики факультета экономики РАН-
ХиГС при Президенте РФ,
старший преподаватель департамента теоретической экономики
экономического факультета НИУ ВШЭ

Необходимость борьбы с коррупцией сегодня признается в большинстве стран мира. Для России это вопрос первостепенной важности, так как размах этого явления подрывает основы государства и, по мнению ряда авторитетных отечественных исследователей, коррупция есть «главный и динамично растущий сектор российской экономики»⁵⁰. Безусловно, важным элементом борьбы с этим явлением является работа с восприятием коррупции населением. Для создания эффективной модели борьбы с коррупцией в России необходимо, помимо прочего, изучить ситуацию в этой области и в других странах. Данная статья, созданная на основе прошедшего 30 мая 2012 г. в Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ⁵¹ «круглого стола», посвящена анализу культурного восприятия коррупции в Израиле.

⁴⁹ Авторы выражают благодарность заведующему кафедрой микроэкономического анализа НИУ ВШЭ д.э.н., профессору Марку Иосифовичу Левину за активное участие в подготовке доклада, обсуждении этой темы на «круглом столе» и предоставление материалов, без которых написание этой работы было бы крайне затруднительным.

⁵⁰ Левин М.И., Сатаров Г.А. Коррупция в России: классификация и динамика// Вопросы экономики, 2012, №10. С.4.

⁵¹ <http://lap.hse.ru>

Сразу отметим, что на тему коррупции существует гораздо больше эмпирических работ, нежели теоретических, поскольку среди теоретиков нет единого мнения о том, является ли коррупция механизмом, «смазывающим колеса» экономики, или механизмом, «засыпающим в колеса песок». Собственно, в основном работы второго типа концентрируют свое внимание на исследовании последствий коррупции и связывают уровень коррумпированности общества и степень экономического развития.

Поскольку в основе коррупции лежит личная заинтересованность в денежном обогащении, которая существует в любом обществе, утверждается, что государству необходимо создавать правильные системы стимулов, то есть выстраивать институциональную основу общества, препятствующую коррупции. Именно слабые институты, позволяющие существовать этому явлению, одновременно препятствуют и экономическому развитию, поэтому исследователи, поддерживающие идею коррупции как механизма, «смазывающего колеса» экономики, отмечают, что в условиях слабых институтов коррупция – это, наоборот, явление, позволяющее экономике функционировать. В отсутствие коррупции в таких обществах развитие могло бы идти еще более низкими темпами, поскольку для совершения сделок необходимо взаимное доверие, обеспечиваемое либо государством (которое гарантирует исполнение условий контракта), либо «чем-то еще». Например, общеизвестным знанием о том, сколько стоит нанять третью силу (подкупить чиновника) в разной ситуации. Соответственно, говорить о коррупции в конкретной стране невозможно без описания институциональных особенностей общества и истории их построения, что мы, в том числе, и сделаем ниже в отношении Израиля. Более того, говоря о любой стране, нужно расширять или сужать определение коррупции в зависимости от того, что в данной стране принято относить к коррупции, какие ее виды обществом принимаются как норма и почему, а какие однозначно отрицаются. Например, в статьях о коррупции в России признается, что «помочь ближнему» своему, «войти в его положение» и «отблагодарить», если он «вошел» в ваше положение, не считаются населением проявлениями коррупции; наоборот, все это «вызывает понимание».

Начнем с выбора базового определения коррупции, которое мы будем использовать для целей данной работы. Существует много определений этого явления – от данного Н. Макиавелли до определений ученых наших дней. Мы решили остановиться на том, которое подготовил секретариат ООН, основываясь на международном опыте. В этом документе понятие «коррупция» включает в себя: кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностным лицом; злоупотребление служебным положением для получения неоправданных личных выгод в результате неофициального использования официального статуса; конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью⁵².

Настоящая статья состоит из двух частей – в начале дается краткий анализ того, что происходит в сфере коррупции в Израиле как в политической, так и в экономической жизни; вторая же часть работы посвящена восприятию коррупции в этой стране.

Коррупция в Израиле. Краткий анализ ситуации

Прежде чем перейти непосредственно к рассмотрению политической и экономической коррупции в Израиле, представляется важным отметить один интересный факт. Ещё в процессе вступления страны в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) эксперты этой организации отмечали, что Израиль находится в числе стран, чьи экспортёры наиболее интенсивно занимаются подкупом местных чиновников. В свете того, что борьба с коррупцией – одна из наиболее важных задач ОЭСР, Израилю рекомендовалось принимать экстренные меры по улучшению ситуации в этой области, в частности предать гласности итоги расследований подобных случаев в сфере ВПК. С 2010 г. Израиль – полноправный член этой престижной организации. Тем не менее, согласно вышедшему в сентябре 2012 г. отчету международной организации Transparency International, Израиль входит в число стран (всего их 8), которые не исполняют условия конвенции о запрете подкупа чиновников иностранных государств.

⁵² Приведено по сайту педагогического клуба «Радуга»: http://www.raduga.info/page/?path=3,169,171&arh=_arh

Например, недавно произошел случай дачи крупной взятки одной из ведущих израильских компаний ВПК в Индии, где из-за этого был наложен десятилетний запрет на деятельность этой компании⁵³. По мнению экспертов этой организации, такая ситуация в основном складывается из-за того, что власти проявляют недостаточно настойчивости в решении этих проблем.

При этом в самом Израиле практически нет бытовой (низовой) коррупции, охватывающей сферу рутинных взаимодействий граждан и власти (здравоохранение, образование, судопроизводство, различного вида регистрации, военный призыв, личная безопасность и т.п.). Однако следует сделать оговорку, что речь идёт о ситуации в целом. Мы, безусловно, не утверждаем, что не существует случаев коррупции в данной сфере вообще.

Политическая коррупция

Остановимся на некоторых эпизодах, отражающих динамику развития этого явления в Израиле⁵⁴. С 1948 по 1977 гг. в Израиле основные коррупционные схемы строились на основе гегемонии во власти одной партии – социалистической партии Израиля. Она использовала всевозможные комбинации для поддержания как собственного авторитета, так и позиций определённой элитной группы. Разного рода коррупционные схемы использовались для того, чтобы раздавать «своим людям» экономически и социально значимые посты и должности.

Когда в 1980-е и 1990-е гг. появилась широкая политическая конкуренция, коррупция стала использоваться для приобретения и поддержания политического веса, и уже не только социалистической партией.

В 1990-х годах коррупция в крупных партиях Израиля сосредоточилась вокруг составления партийных списков в соответствии с

⁵³ Приведено по: Марьясис Д.А. Израиль, экономический обзор: сентябрь 2012 г. / Институт ближнего Востока: www.iimes.ru, 29.10.2012.

⁵⁴ Основные положения, описывающие динамику развития политической коррупции в Израиле, сформулированы на основе книги Doron N. Political Corruption in Israel. Israel Democracy Institute, 2012.

порядком, в котором члены партии попадают в израильский парламент (Кнессет) в случае получения достаточного количества голосов. Количество мест в Кнессете ограничено, и только первые номера списка на это количество мест и попадают. Для того чтобы определять, кто какое место в списке займет, в 1990-г годах существовал специальный подготовительный комитет, и с этим были связаны определённые серые схемы прохождения в списки. Усиление в то же время политической конкуренции привело к тому, что одна партия получала в среднем 10-12 мест (из 120) в Кнессете. В результате стало еще важнее попасть в первую десятку партийного списка. Затем в целях демократизации и под давлением общественности были проведены изменения в избирательной системе, в результате которых подготовительный комитет был заменен на праймериз. Все члены партии должны были голосовать за списки: кто сколько голосов получил, тот такое место и занял. Но возникла новая проблема, никакого отношения к коррупции не имеющая, связанная с поведением избирателей. За кого будет голосовать простой человек: за того, кого он знает, или за молодого и неизвестного? Он будет голосовать за того, кого он знает. В результате прекратилось «обновление» партий. Те люди, которые были более-менее узнаваемы хотя бы внутри партии, так и оставались на местах, а новые не приходили. Выход был найден следующий: теперь все члены партий должны голосовать за некий центральный комитет (ЦК) из 2000–3000 человек, и уже из этого ЦК выбираются люди в список. С одной стороны, в ЦК стали попадать разные люди, с другой – внутри ЦК остаётся возможность для не очень прозрачных схем.

Интересно, что в последние годы наблюдается тенденция скатывания политической коррупции в Израиле к банальной коррупции ради личной выгоды, выгоды материальной, хотя раньше, во времена государственного строительства, это прикрывалось патриотическими идеями и делалось «во имя» достижения высоких целей. В начале XXI века израильские власти начали принимать серьёзные меры по борьбе с коррупцией. Так, в 2006 г. было принято первое обвинительное заключение по Михаэлю Дрору – бывшему консулу Израиля в Москве. Он был обвинен в том, что за взятку выдавал въездные визы

в Израиль, видимо, тем, кому в рамках закона она не могла достаться. Сумма взятки составляла \$10 тыс. за одну визу. Список громких дел может продолжаться. В 2007 г. было возбуждено дело против главного сефардского раввина Израиля⁵⁵. Он был обвинен в том, что за взятку упрощал процедуру перехода в иудаизм. Дело не закончилось обвинением ввиду невозможности это доказать. Видимо, все люди, которые воспользовались услугами такого рода, решили не раскрывать подробности. Но в 2008 г. генеральный прокурор рекомендовал его уволить.

Были открыты дела против бывшего премьер-министра Э. Барака, против известного политика и бывшего министра иностранных дел Израиля А. Либермана, а также начались дела против мэров различных городов, например, мэра Сдерота, мэра Ашкелона, в 2008 г. – мэра Петах-Тиквы, мэра Рамат-ха-Шарона. В основе этих дел лежали факты коррупции при продаже земель бизнесменам, когда за взятку они выигрывали тендер на строительство. Дела, заведенные на мэров, заканчивались обвинительными приговорами. Было открыто дело против Льва Леваева⁵⁶ (оно было быстро закрыто за недостаточностью улик) в связи с тем, что он взял двух бывших вице-мэров Иерусалима к себе на работу. Они стали возглавлять различные фирмы, которые ему принадлежат. Был обвинен бывший министр финансов Израиля А. Хиршзон, который также был бывшим главой объединения профсоюзов. Фактически во время его руководства этим объединением происходило разворовывание профсоюзной кассы. Выписывались и раздавались «своим людям» пустые чеки. Получившие эти чеки списывали нужную сумму и её отоваривали. После того как Хиршзону в суде предъявили обвинение, он сказал, что не понимает сути обвинения, потому что «они все братья». В 2009 г. было возбуждено дело против действующего депутата Кнессета, связанное с кумовством, – он устраивал на государственные

⁵⁵ В Израиле два главных раввина: ашкеназский (европейский) и сефардский (для простоты скажем «восточный»). Это ведущие религиозные авторитеты страны, главные религиозные деятели Израиля.

⁵⁶ Лев Леваев – известный израильский бизнесмен и меценат, родившийся в Ташкенте. Основное состояние сделал в качестве диамантера. Сейчас также владеет успешным девелоперским бизнесом. Активно занимается благотворительностью на территории СНГ – в основном даёт деньги на развитие религиозных еврейских общин хасидского направления ХАБАД.

должности знакомых, детей, родственников и друзей. На суде он тоже сказал, что не понимает, в чем проблема, что нужно радоваться, потому что дети партийных боссов изъявляют желание поработать на родину. Последние два случая очень интересны именно характером заявлений обвиняемых. «Коррупция – это то, чем занимаюсь не я» (О. де Сардан⁵⁷) – это мнение может быть с уверенностью высказано только при условии общественного согласия, что в подобном деянии не содержится коррупционная составляющая.

Тем не менее, продолжим. В 2010 г. действующий министр внутренних дел был обвинен в отмывании денег, помощи знакомым бизнесменам. В 2011 г. открыты дела против так называемой «больничной кассы» (страховой фонд). Обвинено более 20 человек, в том числе директор этой «больничной кассы». В 2012 г. обвинен бывший премьер-министр Эхуд Ольмерт по делу, связанному с тем, что он когда-то, будучи мэром Иерусалима, за взятку от компании «Holly Land» выдавал под строительство жилья участки в Иерусалиме. Дело длилось несколько лет. Началось оно в 2010 г., и в 2012 г. он был, наконец, обвинен. С Ольмертом связано еще одно громкое дело. Некий бизнесмен по фамилии Таланский приносил Ольмерту в течение долгих лет деньги в конверте, ничего не прося взамен, о чем он и заявил на суде: «Да, я приносил деньги в конверте, я делал это еще за 10 лет до того, как Ольмерт стал премьер-министром, и за 5 лет до того, как он стал мэром города Иерусалима. Я для себя никаких преференций не ждал». Таланский действительно не является одним из богатейших людей Израиля и не получал каких-то крайне выгодных контрактов. Но факт остаётся фактом.

Экономическая коррупция

Отметим, что в отношении экономической коррупции в данном случае есть смысл говорить о двух видах коррупции.

Во-первых, это случай, когда бизнес подкупает представителей власти для решения своих задач. Этот вид можно частично отнести к

⁵⁷ Цитируется по: Олимпиева И.Б., Паченков О.В. (ред.) Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции. — СПб, 2007. С.97.

политической коррупции, потому что тот, кто берёт эту взятку, является представителем политического истеблишмента. Необязательно это делается в целях личного обогащения. Такой вид коррупции в Израиле существует. Одним из наиболее коррумпированных секторов в израильской экономике является строительство, особенно в свете необходимости получения выгодных земельных участков. По некоторым оценкам, приблизительно 95% всей коррупции данного вида в Израиле сосредоточено именно в этом секторе (см., в частности, дело Ольмерта и компании «Holly Land», а также обвинения против Ариэля Шарона и его сыновей).

Во-вторых, возможна коррупция собственно в деловой среде. Такой коррупции в Израиле практически нет. За 45-48 лет, когда государство начало систематически отслеживать такие ситуации, стало известно всего о нескольких таких случаях. Например, глава одного из банков, используя свое служебное положение, договорился о настолько значительном размере «золотого парашюта» при уходе на пенсию, что эта информация выплеснулась наружу и была встречена крайне негативной реакцией со стороны гражданского общества страны. Самый крупный известный случай произошел в 2002 г., и он связан тоже с банком. Служащая увела очень большие деньги из «Commerce Bank» в Израиле, чтобы оплатить долги своего брата. Является ли это воровством или коррупцией? Согласно данному во введении определению, к коррупции такой случай причислить нельзя. Однако в Израиле его относят к случаям бизнес-коррупции⁵⁸.

Борьба с коррупцией

Как уже упоминалось, низовой коррупции в Израиле практически не существует. Ее отсутствие, кроме всего прочего, объясняется также тем, что для чиновника раскрытие коррупционной сделки ведет к слишком большим издержкам, а случиться оно может с высокой вероятностью. Дело в том, что в Израиле существует система дублирования мониторинга – этим занимаются специальные прави-

⁵⁸ Kalchheim, Ch. White Corruption in Israel\\The Struggle Against Corruption. A Comparative Study. New-York, 2004. P.54.

тельственные организации, подразделения полиции, прокуратура, ведомства Государственного контролера и общественные организации. В Администрации Премьер-министра существует Управление по борьбе с коррупцией, которое, помимо прочего, обучает чиновников способам предотвращения коррупционных сделок.

Перейдем к краткой справке о законодательной основе борьбы с этим явлением в Израиле. Итак, как уже было сказано, Израиль в 2009 г. присоединился к конвенции ООН по противодействию коррупции и конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций. Есть также и национальный Закон о наказаниях, статья 291А которого позволяет в Израиле наказывать человека, дающего взятки за пределами страны, что, по сути, является адаптацией израильянами международного законодательства в этой сфере. В 2011 г. Налоговое управление Израиля издало также специальный циркуляр относительно запрета подкупа иностранных должностных лиц, что показывает желание властей страны решить эту проблему (см. начало статьи)⁵⁹.

Должность Государственного контролера была введена в Израиле в 1988 г. Она совмещает в себе два набора обязанностей. Во-первых, это надзор за деятельностью государственных органов и государственных компаний, некоторых организаций, в том числе и неправительственных. Выбор организаций, которые он проверяет на данный момент, осуществляется исключительно на его усмотрение. Контролер подотчетен только Кнессету, который путем тайного голосования избирает его на 7 лет. Во-вторых, он является главным омбудсменом, то есть рассматривает жалобы граждан на деятельность государственных органов. В 2005 г. эту должность занял Миха Линденштраус. С его именем связывают активизацию деятельности по борьбе с коррупцией. В 2006 г. он подготовил доклад о коррупции в Израиле, в котором основной упор сделал на нескольких министерствах, в том числе на министерстве иностранных дел, которое тогда возглавляла Ципи Ливни. Важно, что государственный контролер не может возбудить

⁵⁹ Harris L. How Israel Combats Corruption: <http://www.jpost.com/Business/BusinessFeatures/Article.aspx?id=237970>, доступ 15.09.2011.

уголовное дело, он даже не может рекомендовать прокуратуре его возбудить. Но прокуратура по его докладу может заняться соответствующими делами.

Одним из инструментов борьбы с коррупцией являются созданные на рубеже 1980-х – 1990-х гг. общественные организации. Первая из них – «Движение за качественное управление». Оно было создано в ответ на коррупционный скандал, произошедший в правительстве в 1989 г. Непосредственная деятельность этой организации началась в 1990 г, когда она стала площадкой для обращений граждан, на основе которых «Движение» составляет запросы в Верховный суд справедливости Израиля либо пишет обращения в правительство⁶⁰. Вторая организация такого же плана – «Ассоциация за этику и искоренение коррупции в Израиле». Её создала и возглавляла до своей смерти в 2007 г. Миа Кох – женщина, которая сама пострадала от коррупции. Она работала в крупнейшем молочном холдинге, который контролирует около 90% рынка, где увидела некоторые нелегальные схемы и сообщила об этом. Она была уволена, но обратилась за помощью к Государственному контролеру, и он заставил восстановить её на занимаемой должности. В результате М. Кох создала эту ассоциацию, которая действует с середины 1980-х гг⁶¹.

Отдельно стоит упомянуть о роли средств массовой информации (СМИ). Пресса в Израиле пользуется предоставленной ей свободой слова, вскрывая попадающиеся ей факты коррупции. Обсуждение темы коррупции в СМИ – это еще одна зона давления на власть.

Важную роль в противодействии коррупции играют информаторы – готовые рассказать о коррупции на своем предприятии (в своем учреждении) люди. В Израиле случаев информаторства традиционно очень мало, хотя у Государственного контролера есть обязанность защищать их. Он имеет право даже заставить организации восстановить их в должности. Информаторы не обязательно находятся внизу служебной иерархии фирм, есть и занимающие высокие позиции. В бизнесе информаторство не приводит к повышению по работе. В политике же, где оно используется в борьбе с конкурентами, такое случается.

⁶⁰ Подробнее о деятельности этой организации см. <http://www.mqg.org.il/English/tabid/124/Default.aspx>.

⁶¹ Подробнее о деятельности этой организации см. <http://www.oggen.org.il>

В США, где институт информаторства хорошо развит, где информаторы защищены законом, это частое явление. Почему в Израиле не так, несмотря на то, что израильтяне любят подавать жалобы на товары и услуги, а все законодательство в этой области построено по примеру американского? Здесь важную роль играет специфика израильского восприятия коррупции, о чём будет подробнее сказано далее.

По имеющимся данным, информаторы вознаграждения не получают, но есть несколько ярких случаев, когда эта деятельность стала для людей важнейшей ступенью в карьере. Один из самых успешных информаторов не только вернулся на работу и получил прежнюю должность, но потом стал лидером профсоюза в своей крупной компании и медийным лицом на тот период. Этот случай получил широкую известность. Упомянутая ранее Миа Кох тоже сделала себе имя, став информатором. Никаких процентов с коррупционных сделок они не получают. Если они не хотят раскрываться, то есть закон, который запрещает где бы то ни было упоминать информаторов. В основном, даже во время суда, никогда не раскрываются их имена.

Восприятие коррупции в Израиле

Итак, в Израиле довольно негативно относятся к информаторству. Были случаи, когда под давлением Государственного контролера информаторов восстанавливали в должности, но коллеги на работе с ними не общались, и они быстро оттуда уходили. О том, как сложилось такое восприятие информаторов, можно понять, зная, как строилось это государство, и это же объяснит нам и специфику отношения к некоторым видам коррупции.

Основы израильской специфики в восприятии коррупции

Если в 2002 г. по Индексу восприятия коррупции (ИВК) Израиль был на 18-м месте, то в ИВК за 2012 г. он опустился на 36-е место. То

есть за 10 лет в обществе произошли такие фундаментальные изменения восприятия коррупции, что Израиль за этот период опустился на 18 пунктов. По состоянию на 2012 г. он занимал позицию между Словенией и государством Сент-Винсент и Гренадины. А, согласно опросам «Гэллуп Медиа» за 2011 г., 85% израильтян считают, что в бизнес-среде коррупция сильно распространена⁶². Казалось бы, это свидетельствует о тяжёлом положении дел в Израиле. Однако, по нашему мнению, это обусловлено тем, что основная масса израильтян стала значительно менее терпимо относиться к проявлениям коррупции, в то время как элита по-прежнему воспринимает это явление несколько по-другому, поскольку, и это важно, коррупция в Израиле – это своеобразное элитно-общественное, клубное событие. Несмотря на постоянную ротацию, во главе Израиля по-прежнему стоят люди, создававшие страну.

Дело в том, что государственная партийная и правительственная системы сложились в Израиле до формирования государства. Был такой феномен, как «государство в пути», когда фактически действовала готовая модель государства, но государства как такового еще не было. Это было начало XX в. – с 1917 по 1948 гг. Тогда государство воспринималось как община, действовал принцип «все свои», все сообща строили общий дом. При этом те люди, которые строили это государство и первые 20-30 лет находились у власти в нём, были в основном выходцами из Российской Империи. Через некоторое время к ним присоединились те, кто бежал уже из Советского Союза, и те, кто оказался в Израиле после Второй Мировой войны. У них был очень маленький опыт «западного» подхода к государственности, перед глазами был опыт восточной Европы. В 1950-е гг. приехало также большое количество евреев из стран мусульманского востока, которые были из совершенно иной политической культуры. Для всех этих строителей государства взятка, с одной стороны, – это однозначно плохо, но с другой – они видят для себя моральное оправдание таким действиям, поскольку они проливали кровь за эту страну. Важно, что и поколение их детей воспитывалось на этих же представлениях.

⁶² Цитируется по: <http://www.timesofisrael.com/85-of-israelis-think-corruption-widespread-in-business>, доступ 12.05.2012.

Между тем у этой медали есть и другая сторона. Основная идеология создателей Израиля – это «жизнь в своей стране». Коррупционные действия начинают оцениваться именно с этой точки зрения. Люди готовы улучшить свою жизнь, используя коррупционные схемы, но принесение вреда своей стране для них – «красная черта». Поэтому, например, в Израиле ситуация, когда судно с пассажирами выходит в рейс без соответствующих документов и в абсолютно аварийном состоянии, практически невозможна.

Общепринятая девиация от этических норм

Существует такое понятие, как общепринятая девиация от этических норм. Например, мы считаем, что убивать – это плохо, но есть ситуации, в которых мы считаем, что убивать можно. В Израиле, конечно же, тоже есть определенный набор этических норм, по которым существует консенсус, что от них можно отклоняться. Все понимают, что это коррупция, но при этом продолжают действовать так.

Для удобства анализа используем классификацию восприятия коррупции, данную Арнольдом Хайденхаймером. «Черная» коррупция характеризуется тем, что и элита, и массы воспринимают ее как преступление. О «серой» коррупции говорят, когда часть общества, в основном элитная, заинтересована в наказании коррупции, но массы не понимают, в чем здесь коррупция и девиация. И «белая» коррупция возникает, когда и те и другие считают, что это не очень правильно, но при этом нормально⁶³.

В Израиле есть четыре вида отношений, в которых видны соответствующие девиации. Первая – это практика патронирования. Патронирование было характерно для Израиля с догосударственного периода. Речь идет о получении определенной должности, иногда даже довольно низкого уровня, не по деловым или профессиональным качествам, а как плату за какую-либо политическую услугу, например, за обеспечение голосов избирателей. Это было очень актуально в конце 1950-х–1960-х гг., когда шли большие миграционные

⁶³ Kalchheim Ch. White Corruption In Israel\\The Struggle Against Corruption. A Comparative Study. New-York, 2004. P.70.

волны. Люди, которые могли направлять новых иммигрантов на поддержку Партии труда, получали за это определённые должности, невзирая на их компетентность в той или иной области. Иногда под них создавались какие-то общественные, квазигосударственные (в догосударственный период заменявшие собой функции ряда государственных институтов) организации. В настоящее же время их главная роль – создание должностей для товарищей, которые участвуют в коррупционных схемах⁶⁴. Например, до сих пор существует еврейское агентство «Сохнут». Многие из его руководителей получали свои должности за заслуги перед правящей партией. Сейчас, к примеру, агентство возглавляет Натан Щаранский. Для него это была возможность политической пенсии, хотя и уровень его квалификации и компетенции в соответствующих вопросах был, конечно же, тоже высок. Тем не менее, причина назначения была не в этом, а в том, что он оказал в своё время услугу: его партия присоединилась к правящей коалиции, влилась в партию Ликуд, и нужно было как-то ему за это отплатить.

В 1990-е гг., когда давление гражданского общества стало усиливаться, этот вид коррупционной деятельности сильно сократился. Как только что-то подобное происходило, это сразу подпадало под массовое давление общества в целом и СМИ в частности.

Вторая группа – это так называемая протекция. По сути, это дёрганье за ниточки, то есть это подход к решению какой-либо проблемы в обход существующей нормы, использование личных связей в политических кругах. Для маленькой страны, в которой всего сейчас живет около 8 млн. человек, это очень популярно. Здесь важную роль играет всеобщая воинская повинность. Важно служить с нужными людьми. Круг сослуживцев тесен, но это зачастую друзья на всю жизнь. Военный опыт – это серьезное переживание на всю жизнь. Трудно представить, как в такой ситуации отказать кому-то в решении его вопроса, и сложно этому противостоять.

Третья группа – нарушения ради государства, ради общества. Еще в догосударственные времена многие лидеры общины вынуждены были нарушать, в частности, законы британского мандата и турец-

⁶⁴ Ibid. P.71.

кой империи для того, чтобы создавать свои общинные институты. Однако после создания государства лозунг «Во имя своего киббуца!» трансформировался в «Во имя решения арабо-израильского конфликта!». Политическим лидерам, оказывается, можно совершать противозаконные действия. Более того, особенно в первой половине 1990-х гг., было очень сильное общественное давление, основанное на том, что во имя достижения сверхцели – решения арабо-израильского конфликта – лидеру можно простить практически любые прегрешения, включая коррупцию. Сейчас уже произошли серьезные изменения, и к этому по-другому относятся. Нет такого: «Вот он нас спасет, поэтому давайте-ка мы ему простим то, что он взятки берёт или брал их когда-то»⁶⁵.

Последняя группа «белой» коррупции – это некая договорённость, которую можно назвать «как бы для». Работает она, например, так: в Израиле, где очень сильны профсоюзы, инженеры транспорта решили выйти на забастовку для повышения себе зарплаты. Им повысили зарплаты. Тогда вышли другие профсоюзы. Им тоже повысили, и круг повышения зарплат закончился. Тогда инженеры транспорта выходят на следующий круг, потому что им надо сохранять приоритет. Для того чтобы разорвать этот круг, чтобы не разгонять инфляцию, была придумана идея, которая хорошо ложится на восточную ментальность: каждый работник университета, например, может получить деньги на покупку профессиональной литературы. Изначально, когда это задумывалось, он должен был получить эти деньги и потом предъявить корешок, что он купил книги, профессиональную литературу. Постепенно эти деньги стали восприниматься просто как надбавка, и в конце концов ее стали выплачивать не только профессорам, но даже уборщицам. Похожая история произошла с оплатой бензина и амортизацией автомобиля. В какой-то момент оказалось, что много людей получают эти надбавки, хотя у них нет автомобиля. При этом все понимают, что это не совсем законно, но такая девиация настолько принята, что осуждается только тогда, когда выдаваемые суммы слишком велики, либо когда это становится настолько явно, что становится смешно и раскрывается, либо если по какой-либо

⁶⁵ Ibid. P.72.

причине необходимо придать этому делу огласку – например, для борьбы с директором предприятия⁶⁶.

Эти 4 вида белой коррупции в Израиле повсеместно распространены⁶⁷. При этом постепенно проходит процесс либерализации, и страна становится все менее социалистической. Уже нет ощущения Израиля как единой общины, которая живет как семья, где есть какая-то система сложных умолчаний. Но все-таки остаточные следы этого прошлого с точки зрения коррумпированности очевидны.

Коррупция как средство политической борьбы

Интересной отличительной чертой современного Израиля является тот факт, что обвинения в коррупции являются зачастую способом политической борьбы. Так, в одном из недавних составов правительства Израиля сложилась такая ситуация, когда практически все его члены находились под следствием. Это хорошо говорит о следствии, но плохо говорит о тех, кто выдвигает эти обвинения. Потому что коррупция становится своеобразным политическим пугалом. У человека, например, есть все шансы стать премьер-министром, тогда его политические противники выдвигают против него обвинение в коррупции. Действительно, система сложных умолчаний и не очень понятных схем, о которых мы выше говорили, позволяет всегда найти что-то, что даст возможность его в этом обвинить. Это стало настолько распространенным, что девальвировало само понятие борьбы с коррупцией. Получается, что люди, которые должны принимать решения на уровне министров, вынуждены половину своего времени тратить на заседания с адвокатами и готовить материалы в свою защиту. Это сильно снижает их работоспособность и время, которое они могут тратить на государственные дела. К тому же получается, что если развивать определенную логическую линию, то надо будет признать, что система прозрачных конкурентных выборов не рабо-

⁶⁶ Ibid. P.74.

⁶⁷ При этом надо понимать, что в определённых случаях, когда люди целенаправленно используют эти общепринятые умолчания для каких-то неблагоприятных целей (например, запрос на доплату за сверхурочные часы, в то время как человек на самом деле не был на работе вообще), белая коррупция переходит в серую или даже чёрную зону.

тает, так как в результате к власти приходят только коррупционеры. Поэтому сейчас уже к подобным методам устранения соперников стали относиться более осторожно, но обвинение в коррупции все равно часто используется в политической борьбе. Когда пройдет мода на использование «коррупционных кейсов» против политиков, как кажется, эффективность работы политической системы Израиля повысится.

Итак, есть несколько принципиально важных факторов, которые определяют отношение к коррупции в Израиле. Во-первых, важно, что Израиль – это маленькая страна, во-вторых, молодая – почти 75 лет. Там все еще живут люди, которые ее создавали, либо ровесники страны. Израиль очень динамично развивается, в частности развивается представление и отношение к вопросам коррупции. Есть зоны, в которых коррупция как не была допустима, так и не допустима сегодня и жестко карается как обществом, так и государством – в статье приведены соответствующие примеры. Вместе с тем действительно существует своего рода многоукладность. До сих пор распространена общая норма девиантного поведения в этике, в экономическом отношении, в политическом отношении, свойственного ряду политических элит, причем не столько коррупции взяток, а коррупции использования служебного положения и обхода установленных норм. Вот эта коррупция достаточно развита и нормально воспринимается обществом. Тем не менее, за последние десятилетия произошло кардинальное изменение в отношении коррупции. Простой человек стал более нетерпим к ней, и это показывает ИВК. При этом за последние десятилетия стала гораздо более прозрачной и структура власти. Общество вынудило власть предрасполагающих стать более открытыми для мониторинга. Всплыло много случаев коррупции, которые до того были закрыты для обывателя, из-за чего это восприятие изменилось. Несмотря ни на что представляется, что Израиль не является сильно коррумпированной страной, уровень коррупции в которой не угрожает её безопасности, хотя, безусловно, страна должна вести постоянную многовекторную борьбу с этим явлением.

30 мая 2012 г.

КОРРУПЦИЯ В АРАБСКИХ МОНАРХИЯХ ПЕРСИДСКОГО ЗАЛИВА

Мелкумян Е.С.,

доктор политических наук,
профессор кафедры Современного Востока РГГУ,
ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН

Арабские монархии Персидского залива включают в себя шесть государств: Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, султанат Оман, Саудовская Аравия. Уровень коррупции в этих странах, в общем то, невысокий. Хотя эта проблема в последние годы стала более актуальной благодаря серии протестных выступлений, происшедших в контексте «арабской весны». Требования борьбы с коррупцией выдвигались не только в Египте и Тунисе, где уровень коррупции значительно выше, но и в этих монархических странах. По уровню восприятия коррупции страны Персидского залива отличаются друг от друга. Данные международной организации Transparency International об уровне коррумпированности монархий Персидского залива среди 180 стран мира следующие: Катар – 28 место, ОАЭ – 35, ОМАН – 41, Бахрейн – 43, Кувейт – 65, Саудовская Аравия – 80. Россия, для сравнения, занимает 147 место⁶⁸.

Монархии Персидского залива имеют много общих черт:

1. Схожие политические системы, опирающиеся на власть правящей семьи, легитимность которых подтверждается историческими обоснованиями и теми принципами, на которые опирается эта власть.
2. Во всех монархиях, исключая султанат Оман, правящие семьи заключали с жителями территорий общественный договор – мубайа. Договор определяет взаимные обязательства: между жителями и правителями – представителями правящих семей.
3. Принцип «Аш-Шура», принцип совещательности, зафиксирован в конституциях этих стран. Он заключается в том, что правитель не правит единолично, а должен советоваться со своими подданными. Подданные в

⁶⁸ Имеются в виду данные за 2008 г. См.: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korruptcii/ivk-2008> – прим. А.М.

сложных ситуациях также могут обращаться к представителям правящей семьи. Эти принципы должны были ограничить коррупцию.

Хотя традиционные принципы сохраняются, эти страны прошли долгий путь модернизации, и сейчас там проводятся реформы. Тем не менее, степень политического развития этих стран отличается друг от друга. Катар относится к тем странам, которые не так давно вступили на путь модернизации и реформ. Фактически ускоренные реформы в этой стране начались только в 1999 году, когда к власти пришел предшествующий эмир шейх Хамад Аль Тани. И здесь тоже есть некая связь с коррупцией, потому что шейх Хамад сверг своего отца (шейха Хамада бин Халифа Аль Тани), который был обвинен в хищении государственных средств. Этого обвинения было достаточно для того, чтобы переворот был признан законным. Прежний эмир смог вернуться в страну только после того, как он вернул в казну 7 миллиардов долларов, которые он перевёл на свои личные счета в ходе продажи газа. Приведенные выше факты подтверждают неприятие коррупции в этих странах как со стороны общества, так и правящих кругов. Монархии Залива активно противодействуют коррупции. В 2011 году в Саудовской Аравии был создан антикоррупционный комитет.

Однако отношение к коррупции, соответствующее западным стандартам, сформировалось в этих странах только в последние годы. Рассмотрим пример Омана. В 1970 году Оман вступил в новую фазу развития, когда к власти пришел султан Кабус, который начал проводить реформы, направленные на модернизацию страны. Одной из актуальных задач стала подготовка чиновников нового типа. В своих выступлениях султан Кабус неоднократно обращал внимание на то, что неприемлемо использовать должностное положение в своих личных целях. В 1975 году для подготовки чиновников нового типа был создан Департамент гражданских служащих, занимавшийся формированием административных кадров с помощью экспертов ООН. Кроме этого, государственных служащих стал готовить Институт государственной администрации.

В тот период в Омане, где традиционно считалось, что государственные служащие должность получают благодаря происхождению или протекции, поэтому достаточно спокойно относились к исполь-

зованию должностного положения в личных интересах, произошел перелом, во многом благодаря личным качествам султана Кабуса. Просвещенные правители, пытающиеся изменить страну и сделать ее современной, активно начали бороться с коррупцией.

В ходе протестных выступлений в 2011 году проблема коррупции прозвучала на манифестациях и митингах. Ими были охвачены Бахрейн, Оман, Кувейт. В Омане требование о борьбе с коррупцией прозвучало достаточно своеобразным способом. Лозунгом демонстрантов было: «Мы боремся с коррупцией рука об руку с султаном». Таким образом, протестующие не выдвигали обвинений султану, которого считают отцом нации, объектом критики стали другие чиновники высшего уровня. От султана требовали более решительных мер, направленных на искоренение коррупции.

Кувейт среди других монархий Залива отличается высоким уровнем политического развития. Он раньше других государств обрел независимость – в 1961 году. Была принята конституция, в соответствии с которой с 1963 года действует парламент. Таким образом, страна обладает достаточно большим опытом парламентской деятельности. Для примера, Катар, который в политическом отношении менее развит, пока не имеет выборного парламента. Там существует только назначаемый эмиром Консультативный совет с ограниченными полномочиями. В Кувейте же проходят выборы, причем с 2005 года выборы стали всеобщими, а в голосовании стали принимать участие и женщины. Женщины стали участвовать в работе парламента в качестве депутатов.

В Кувейте борьба с коррупцией занимает центральное место в деятельности парламентской оппозиции. Начиная с 1990-х годов это главная тема, поднимаемая в парламенте. В 1990 г. произошла агрессия Ирака против Кувейта. В 1992 г. вновь начал действовать парламент после освобождения Кувейта от оккупации. Период оккупации очень стимулировал все политические процессы в Кувейте, создал новую ситуацию в стране, способствовал активизации деятельности парламента. В парламентскую оппозицию входят и представители либеральных сил, и исламистские организации. Они стали выдвигать обвинения отдельным министрам, в том числе представителям

правлящей семьи, в хищениях, в превышении своих полномочий, во взяточничестве. То есть такая практика существовала уже давно.

В 2011 в ходе массовых протестов в Кувейте главным требованием была отставка премьер-министра. Депутат парламента от оппозиции привел доказательства о переводе 250 млрд. долларов США на счет премьер-министра через кувейтские посольства за границы. Эмир был вынужден отстранить премьер-министра. Хотя требования о его отставке оппозиция выдвигала с 2006 года. Это было длительное противостояние между правительством и парламентом. Эмир был не готов к отставке премьер-министра – влиятельного члена правящей семьи. По конституции, если парламент не готов сотрудничать с правительством, есть два варианта: роспуск парламента либо отставка правительства. Эмир всегда шел на роспуск парламента, и все 6 раз правительство менялось, но премьер-министр оставался тем же. Только благодаря массовым акциям протеста, в которых активно участвовала молодежь, давление, оказанное на эмира, привело к результату – премьер-министра удалось отправить в отставку. Кувейт отличается от других стран. Хотя в Бахрейне тоже проходили массовые выступления, но требование борьбы с коррупцией там не было главным.

Виды коррупции

Правителя и любого государственного чиновника высшего ранга можно обвинить в коррупции. Например, в Катаре одного из правителей свергли именно за то, что он перевел на свой счет государственные деньги. Но, как правило, правители осознают ту грань, которая отделяет государственные средства от их личных средств. Они стремятся к сохранению своего престижа и не позволяют себе пренебрегать общественным мнением, понимая, что это будет воспринято отрицательно как внутри страны, так и за рубежом.

Основные виды коррупции: хищение государственных средств, взятки, использование служебного положения в личных интересах, например, получение контрактов для ближайших родственников, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Особенных отличий в восприятии коррупции в Европе и в этих странах нет. Даже бакшиш распространен не во всех странах. И сейчас даже в Египте борются с бакшишем: в общественных местах есть объявления о том, что запрещено брать бакшиш. Но это традиция Египта, к монархиям Персидского залива она не относится. Устойчивой практики бакшиша там нет.

В прошлом, конечно, давать взятку считалось в порядке вещей. Но это было до определенного момента. Последние 20 лет явление коррупции осуждается, с ним борются. Но, конечно, ситуация различается в разных странах: где-то это внутрипарламентская борьба, как в Кувейте и в Бахрейне, в Катаре – это инициатива эмира.

В Саудовской Аравии ситуация немного другая: эта тема закрытая, в печати не обсуждается, выборного парламента там до сих пор нет, Консультационный совет проблему коррупции никогда не поднимает. Но в социальных сетях эта проблема широко обсуждается даже в Саудовской Аравии. В сетях появляются карикатуры, ролики, высмеивающие саудовских коррупционеров. На национальном уровне эта тема закрыта, а на общественном уровне она обсуждается. Тем не менее, в Саудовской Аравии создан комитет – государственная структура, которая должна заниматься борьбой с коррупцией.

Бытовая коррупция

Естественно, какие-то формы бытовой коррупции присутствуют: например, когда ты хочешь получить какие-то услуги, которые тебе должны предоставить бесплатно, даешь взятку для ускорения дела. Но, например, взяток на дорогах там нет: за этим очень строгий контроль, да и зарплаты у сотрудников патрульной службы высокие. Хотя в каких-то сферах, конечно, есть.

Наказание

Наказания и ответственность за коррупцию предусмотрены. Но не всегда удается доказать факт коррупции. В Кувейте были министры,

которых снимали с должностей, судили, но никто из них реального срока не получил, т.к. невозможно было собрать необходимое количество доказательств. Все осложняется и тем, что некоторые министры были представителями правящей семьи, и семья делала всё, чтобы замять это дело. До тюремного заключения дело не доходило.

Во всех арабских странах сейчас существуют и шариатский суд, и обычные суды: уголовные, гражданские. Есть министерства юстиции. Шариатские суды обычно разбирают семейные проблемы, проблемы наследования и мелкие преступления (например, кражи). Все остальные преступления, а хищение государственных средств – серьезное преступление, разбирает уже обычный уголовный суд. И наказание такое же, как во многих странах: тюремное заключение.

Общественное порицание очень сильное. Сейчас общество в монархиях Залива старается сделать всё, чтобы искоренить это явление, поэтому борьба с коррупцией приобретает всё более широкие масштабы во всех странах. Обвинение в коррупции – серьезное обвинение, т.к. человек тут же теряет положение в обществе: с ним не будут иметь ни деловых, ни личных отношений. Такое обвинение вызывает серьезное осуждение.

Может быть, это сказывается и на том, что уровень коррупции, особенно по сравнению с другими странами, не такой высокий. Уровень коррупции даже сопоставим с европейскими странами. И для развивающегося мира – это исключительное явление. Возможно, что одна из причин – неприятие коррупции в обществе.

Существуют наказания и за дачу взятки. Поставлены на один уровень и те, кто дает взятки, и те, кто получает. В монархиях Персидского залива распространено традиционное неприятие коррупции. Это связано и с исламскими законами. Тем более что в Саудовской Аравии и Катаре распространено ханбалистское направление ислама, для которого характерна строгость в отношении личного поведения человека, который не должен стремиться к роскоши, к стяжательству. Это осуждается. Такие явления, конечно же, существуют, но общество это не принимает, поэтому это не афишируется. Кроме того, в этих странах соблюдается одна из главных заповедей ислама – закят, требующая от каждого мусульманина отдавать на благотворительность

пятую часть своего дохода.

Расходы чиновников контролируются посредством деклараций о доходах, там также существует запрет совмещения государственной службы и предпринимательской деятельности. Конечно, существует традиция дарить подарки. Но особо ценные подарки чиновник будет бояться брать, т.к. из-за этого подарка его могут обвинить в коррупции.

Ограничений по вывозу капитала нет. Часть зарплаты можно хранить в иностранных банках. Но незаконные переводы денег за границу расследуются. В Кувейте был поднят скандал в отношении депутатов, которые брали взятки. По санкции прокурора удалось проверить их личные счета за границей: сколько денег пришло, за какой период. Так удалось доказать факт коррупции.

Неформальные практики наказания: отношение к взяточникам – коренным жителям или иммигрантам, конечно же, имеет различия. Если чиновник-иностранец будет обвинен в коррупции, то его постигнет более строгое наказание, чем местного чиновника. И за него не будут ходатайствовать представители правящей семьи, чтобы дело не дошло до суда. Поэтому иностранцы боятся брать взятки – можно потерять место.

Имущество разоблаченных коррупционеров

При обвинительном приговоре человек должен вернуть все похищенные средства в казну, если обвинение доказано и точные данные подтверждены. Бывший эмир Катара хотел умереть на родине, и ему пришлось вернуть в казну деньги, которые он украл.

Распределение постов

Распределение постов по родству в последнее время не распространено. Но за правящей семьей, как за институтом государственной власти, закреплены ключевые министерские посты: премьер-министра, министра обороны, иностранных дел, внутренних дел. Но всё равно, чтобы занять пост надо проявить себя. Как и процесс выбора

наследника престола, который осуществляется в рамках правящей семьи, но учитываются личные качества: уровень образования, способности, предшествующий опыт работы в соответствующих органах, т.е. принадлежность к правящей семье является только одним из факторов отбора.

В Кувейте и, особенно, в Бахрейне (это было основным требованием оппозиции) требовали создания выборного правительства, чтобы премьер-министром был глава той фракции, которая победила на выборах. Но для удовлетворения этого требования необходим слом всей существующей политической системы. Конечно, это будут очень серьезные изменения в стране. Правящая семья потеряет привилегии, потеряет свои министерские посты. Осуществить это очень сложно.

Назначения в органы власти.

В Саудовской Аравии власть принадлежит королю и Совету высших улемов – религиозная назначаемая структура, куда входят богословы, одни из самых достойных, авторитетных, проявивших себя.

Консультативный совет – тоже назначаемый орган. Последнее слово за королем, но ему регионы представляют свои кандидатуры. Пока прошли только выборы в муниципальные советы. И теперь муниципальные советы могут предоставлять монарху кандидатуры в Консультативный совет. Но, надо сказать, что в Консультативном совете очень высокий образовательный уровень членов, кроме того, уделяют большое внимание их репутации. Среди членов Совета много преподавателей университетов, представителей интеллектуальной элиты, т.е. это орган, в котором собраны те лица, которые пользуются уважением и престижем в обществе.

Антикоррупционный комитет в Саудовской Аравии

Создан только в 2011 году. Говорить об его эффективности, реальных действиях пока рано.

Но создан он был не случайно именно в 2011 году. Власть увидела, что проблема коррупции поднимается в ходе социальных протестов. Хотя в самой Саудовской Аравии протестов не проходило. Но в соседних странах они были, поэтому саудовские власти решили сами начать искоренять это явление. Создали комитет, создали подкомитеты в провинциях.

Есть несколько каналов, из которых узнают о коррупционерах: социальные сети и депутатские расследования (внутрипарламентская борьба с коррупцией).

В Кувейте обвинили премьер-министра и добились отставки министра иностранных дел, т.к. он обеспечивал перевод денег за границу через кувейтские посольства. Во взятках были обвинены некоторые депутаты, которые лоббировали принятие определенных законов в парламенте. С целью отставок министров депутатской оппозицией были собраны многочисленные доказательства их коррупционной деятельности: они называли точные суммы и на какие счета они были переведены.

Местная пресса таких сведений не публикует, но эти сведения могут появиться в общеарабских газетах, которые издаются в Лондоне. Эти газеты публикуют сведения о том, что раскрыты факты коррупции среди членов правительства, других государственных чиновников. В местной прессе информация может быть опубликована только тогда, когда доказательства собраны, обвинения предъявлены, т.е. пресса инструментом борьбы с коррупцией не является.

Особые способы борьбы с коррупцией

Есть два основных способа борьбы с коррупцией.

Во-первых, в Кувейте очень сильная парламентская оппозиция, которая стремится контролировать исполнительную власть, что и осуществляется на практике. Даже в других странах, в Омане, например, где полномочия парламента очень ограничены, у депутатов есть возможность вызывать на заседания министров, чтобы те отчитывались о своей деятельности. И если есть подозрения, что деньги

расходятся неправильно, есть факты, подтверждающие хищения государственных средств, все это выносится на обсуждение парламента и становится достоянием общественности.

Во-вторых, это общественное осуждение коррупции. Все-таки в России мы привыкли, что определенные услуги тебе оказывают только за определенную плату. Там с этим борется и власть, и ее в этом поддерживает общество.

ОАЭ

По уровню коррупции ОАЭ в середине списка среди монархий Персидского залива. Поскольку это федерация семи эмиратов, ситуация более сложная. Надо говорить о каждом эмирате. Наиболее высокий уровень коррупции в Дубае, потому что там наиболее активная торговая и предпринимательская деятельность. Но всё равно и там коррупция вызывает осуждение. Крупные контракты, участие в тендерах – здесь все абсолютно прозрачно и законно. Возможно, подкупы чиновников еще есть в малом и среднем бизнесе, но с крупным бизнесом и крупными контрактами это уже не проходит. Уже переняли западные методы ведения бизнеса, они получили распространение. Но есть свои ограничения: открывать предприятие можно, только имея местного поручителя – гражданина страны. Возможно, это тоже проявление коррупции. Но это особая черта этих стран, с большим количеством иммигрантов, бóльшим, чем число местных жителей.

Саудовская Аравия: договор между государством и обществом.

Существует ложный стереотип, что общество выступает за договор, по которому ему предоставляется всё, поэтому оно молчит. Договор был заключен между королем-основателем королевства ибн Саудом и населением: он обещал жителям защиту, неприкосновенность границ, заботу об их нуждах. Саудовская Аравия несколько отличается от других монархий: есть религиозная ветвь власти. По-

этому второй договор заключен: между правящей семьей ибн Сауда и между семьей проповедника Мухаммеда Аль-Ваххаба, основоположника ваххабизма, который также играл роль в создании государства. По договору, жители обязывались не выходить из подчинения правителя, оставаться под его покровительством. Это обусловлено временем заключения договора: кочевой образ жизни, открытость границ – возможность перехода к другому шейху. Принцип подчинения власти монарха в обмен на выполнение монархом обязательств. Население по договору признает власть монарха.

Современное воплощение договора – присяга эмира, членов парламента, высших должностных лиц. В Саудовской Аравии присягу приносят члены Консультативного совета.

Молчать население не обязано. Они могут оспаривать решения. Более того, есть принцип «Аш-Шура», принцип совещательности, который не позволяет монарху обязывать выполнять любое его решение.

По договору, населению гарантируется безопасность и материальное обеспечение: забота о благосостоянии, об определенном уровне дохода населения. Всё это прописано в Конституциях. Реализуется серьезная социальная политика. Много денег тратится на образование, которое бесплатно на всех уровнях, на медицину (если необходима операция за границей, тебе ее оплатят), уровень медицинских услуг постоянно растет, во всех странах этому уделяют большое внимание. Сейчас идет бум образования: создание новых университетов, специальностей, открытие филиалов западных университетов, в частности, в Катаре.

Если говорить об имидже монархий среди иностранных инвесторов и о том, возможно ли иностранцу открыть бизнес, то стоит сказать, что саудовский рынок крайне привлекателен как для западных, так и для российских компаний. Как-то крупный холдинг из Казани пытался выйти на саудовский рынок. Многие из них были мусульмане, они думали, что это им поспособствует. Но там это не имеет особого значения. Всё идет на тендерной основе. Условия очень жесткие, серьезная конкуренция. Поэтому этот холдинг из Казани отказался от такой задумки, и они открыли свое предприятие в Иордании, где условия легче.

Относительно религиозной составляющей в дискурсе борьбы с коррупцией, апелляции к Корану, то здесь все зависит от страны. В Саудовской Аравии есть апелляции к Корану, к священным текстам. Король, выступая против коррупции, будет приводить соответствующие коранические аяты. В Кувейте такого не будет. Дискурс будет вполне светским, выдержанным в тех же выражениях, что и в западных странах, поскольку они больше перенимают западную культуру борьбы с коррупцией.

Межгосударственные коррупционные скандалы также случаются. В Кувейте при поставке вооружения из США выдвигались обвинения в адрес министерства обороны в том, что высшие чиновники министерства получали взятки для заключения контракта с определенной иностранной фирмой. Обвинения звучали, но судебные дела заведены не были, т.к. не был собран необходимый объем доказательств.

Таким образом, в монархиях Персидского залива поднимается проблема коррупции, ведется борьба с коррупцией, изменилось отношение к ней – всё это свидетельствует о сдвигах, которые происходят в этих странах. Раньше это были очень консервативные, традиционные общества, а сейчас они быстро меняются. Требования борьбы с коррупцией и контроля над деятельностью чиновников подтверждают быстрое развитие этих стран и их стремление к соблюдению общих мировых стандартов.

24 октября 2012 г.

К ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСА О КОРРУПЦИИ В БРАЗИЛИИ: ОТ ИСТОРИЧЕСКИХ ИСТОКОВ К СОВРЕМЕННОМУ СОСТОЯНИЮ

Окунева Л.С.,

доктор исторических наук
профессор МГИМО (У) МИД России
ведущий научный сотрудник
Института Латинской Америки РАН

Проблема коррупции в Бразилии, ее восприятия как культурного феномена – огромное поле для исследования. Формат данной статьи позволяет поделиться лишь некоторыми размышлениями на эту тему, дав отдельные «штрихи к портрету» этого явления и рассмотрев отдельные наиболее громкие дела последнего времени.

Коррупция в Бразилии – это далеко не только нарушение закона, не только собственно коррупционная, а следовательно – противоправная деятельность. Это явление имеет столь глубокие исторические корни, что есть основания говорить не об отдельных преступных акциях, а именно о ее восприятии как феномена политической культуры. Кстати сказать, с подобного же ракурса рассматривается подчас коррупция и в России: указывается, что и в России, и в Бразилии она носит «неконъюнктурный» характер, обусловленный рядом исторических, социальных и цивилизационно-культурных причин, и в этом смысле борьба с ней (в обоих случаях) неизбежно будет носить долговременный характер⁶⁹.

В Бразилии существует немало исследований, согласно которым коррупция укоренилась в стране до такой степени, что стала элементом или частью ее «культурного наследия», своими корнями она уходит в колониальную эпоху XVI в. Так, по словам историка Денизе Моуры, после открытия Бразилии встал вопрос об освоении ее пространств, и португальская корона, делегировав это право тем своим подданным-фидалгу, которые были готовы ехать в далекую страну,

⁶⁹ Бразилия – тропический гигант на подъеме. – М.: ИЛА РАН, 2011. С. 25.

дала им на откуп эти земли, обещая полную власть и в деле освоения земель, и в деле их обустройства и институционализации. «Власть» и «человек» виделись как единое целое. Речь идет о донатарной системе, где донатарий получал от королевского двора землю, а вместе с ней – власть над населением, вершил суд, мог иметь военные отряды для защиты, т.е. был маленьким королем на данной территории⁷⁰. Клиентелизм, т.е. система внеэкономической зависимости от патрона, как и nepotизм (семейственность, кумовство, предполагавшее покровительство родственникам, близким и друзьям при назначении на государственные должности), прошли через все периоды истории Бразилии.

В этом плане большую роль играла психология «коронелизма» («*coronelismo*»⁷¹) – методов традиционного контроля элит, берущих начало еще с эпохи Колонии и Империи. Система «коронелизма» как власти местных каудильо означала политический контроль соперничавших между собой семейных кланов сельской аристократии над определенными регионами и муниципиями, который использовался ими для закрепления преимущественных прав на собственность и на укрепление клиентелистских связей, – и в этом смысле был питательной базой для коррупции. С установлением Республики (1889) власть местных олигархов была упрочена с помощью новых политических рычагов. Дальнейшее развитие, включая эпоху «Нового государства» (1937–1945), было отмечено борьбой между «центральными», «федеральными», интересами, с одной стороны, и «местными», «региональными» – с другой. Эта борьба проходила с переменным успехом, но не ликвидировала полностью политику и дух «коронелизма», а в ряде случаев даже усилила их⁷².

В новейшую эпоху коррупционные скандалы, продолжая политическую традицию, стали частью политической жизни Бразилии. Они

⁷⁰ См., например: Mariana Della Barba. Corrupção no Brasil tem origem no período colonial, diz historiadora // http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121026_corrupcao_origens_mdb.shtml

⁷¹ От значения португальского слова «coronel», обозначающего в бразильском политическом лексиконе, помимо воинского звания «полковник», понятие «предводитель», «политический лидер».

⁷² Подробнее об этом см.: Окунева Л.С. Бразилия: особенности демократического проекта. Страницы новейшей политической истории латиноамериканского гиганта (1960-е гг.–2006 г.). – М.: МГИМО-Университет, 2008. С. 265 – 266.

не исчезли и с началом нового цикла бразильской истории – демократического транзита (после 21 года правления военных), и в дальнейшем – консолидации демократии. В бразильских СМИ, включая Интернет, публиковалась впечатляющая статистика, свидетельствовавшая о том, что скандалы множились «по нарастающей»: правление Ж. Сарнея (первое демократическое правительство, 1985–1990 гг.) – 6, Ф. Коллора (1990–1992 гг.) – 19, И. Франку (1992–1994 гг.) – 31, Ф.Э. Кардозу (1995–2002 гг.) – 44, Л.И. Лулы да Силвы (2003–2010 гг.) – 101⁷³. В 1992 г. один из первых президентов эпохи демократии Ф.Коллор, уличенный в причастности к коррупции, несовместимой с должностью президента, пробыв у власти всего половину срока, был подвергнут процедуре импичмента, ставшего ярким проявлением торжества конституционных методов разрешения глубокого политического кризиса и свидетельствовавшего о зрелости общества, ратовавшего за применение данной процедуры⁷⁴. Серьезные коррупционные скандалы происходили и в период правления Ф.Э. Кардозу – лично абсолютно честного человека и политика⁷⁵.

Одно из крупнейших коррупционных дел имело место в период правления Луиса Инасиу Лулы да Силвы – первого представителя левых сил Бразилии, занявшего столь высокую должность⁷⁶. Приход к власти Лулы, возглавлявшего крупнейшую партию левой оппозиции – Партию трудящихся (ПТ), ознаменовал собой поворот во всей бразильской политике и стал ярким символом «левого дрейфа» – явления общелатиноамериканского масштаба. Широкое социальное реформирование, предпринятое бразильскими левыми, способствовало глубокому изменению социального имиджа Бразилии: были существенно сокращены масштабы бедности и абсолютной нищеты, зримо уменьшилось социальное неравенство, и десятки миллионов людей перешли нижнюю границу среднего класса. Уникальный социальный эксперимент Лулы, породивший в бразильском обществе огромные надежды и ожидания, привлек к себе внимание всего мира.

⁷³ http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_escândalos_de_corrupção_no_Brasil

⁷⁴ Подробнее об этом см.: Окунева Л.С. Указ. соч., с. 310–327.

⁷⁵ Там же, с. 553–554.

⁷⁶ Подробнее о правлении Лулы, а также о бразильской «развилке» левого поворота в Латинской Америке см.: Там же, с. 632–771.

Тем печальнее, что череда коррупционных скандалов не только не прервалась, но и усилилась. Бразильские социологи объясняли эту ролью традиции, консервативного – несмотря на продвижение страны по пути демократии, обновления всей политической структуры страны – общественного строя, затягивавшего в воронку клиентелистских связей и отношений правительство, правящие элиты, в целом верхушку политического класса.

Правление левых в Бразилии началось в 2003 г., а уже в начале 2004 г. разразился крупный скандал, затронувший ключевые фигуры в правительстве, – т.н. «дело Валдомиро», вызвавшее обострение общей политической ситуации, а также спровоцировавшее беспрецедентные нападки на ПТ и обвинения ее в «моральном падении»⁷⁷.

Не успел затихнуть скандал вокруг «дела Валдомиро», как вспыхнул новый, повлекший за собой гораздо более серьезные последствия и чуть было не поставивший на карту предполагавшееся выдвижение кандидатуры Лулы на второй президентский срок. Речь идет о разгоревшемся в мае 2005 г. крупнейшем коррупционном скандале в Конгрессе, в ходе которого были выявлены факты «покупки голосов» депутатов со стороны ПТ, – так называемый скандал «mensalão»⁷⁸. Речь шла о подкупе депутатов от оппозиции путем выплаты им ежемесячной «дополнительной зарплаты» («mensalão») с целью склонить их к голосованию за правительственные законопроекты. Результатом явилась отставка в июне 2005 г. руководителя администрации президента и «правой руки» Лулы Ж. Дирсеу, а вскоре и ряда других ключевых фигур правительства и ПТ, в том числе председателя ПТ Ж. Женоину. В расследовании, проведенном генеральной прокуратурой, фигурировали около 40 (а в целом, включая парламентское расследование, – свыше 100) имен высших деятелей ПТ, правительства и парламента.

Бразильское общество испытало огромный психологический шок. Ежедневно становившиеся достоянием гласности все новые факты о колоссальных суммах, достигавших сотен тысяч и даже мил-

⁷⁷ Подробнее об этом см.: Там же, с. 668–670.

⁷⁸ Там же, с. 708–714; см. также: Тарасишина Е. В. Коррупционные скандалы: скажутся ли они на выборах 2006 г. // Латинская Америка, 2006, № 7.

лионов долларов и аккумулировавшихся ПТ в виде «черных касс» для «покупки голосов» и проведения избирательных кампаний, а также выборов на местах, о незаконном использовании денежных средств из государственной казны, сведения о прямых взятках оппозиционным депутатам с целью склонить их к голосованию за законопроекты ПТ, свидетельства незаконного обогащения, торговли влиянием, отмывания «грязных денег» в оффшорных зонах – все это шокировало как многих членов партии, так и сочувствовавших.

Дело оказалось весьма неприглядным еще и потому, что именно ПТ, отметившая в феврале 2005 г. двадцатипятилетний юбилей, всегда провозглашала лозунги «этики и морали в политике». Именно с подобных позиций она критиковала прежние администрации и режимы, именно эти лозунги привлекали к ней электорат и в конечном итоге помогли прийти к власти. Скандал же 2005 г., по мнению многих, показал, что, добившись власти, ПТ «обюрократилась и стала постепенно терять присущую ей способность к мобилизации общества».

Как бы ни разнились точки зрения о причинах и природе «коррупционной практики ПТ», в целом все были единодушны в том, что размах и глубина кризиса 2005 г. не имели себе равных. В июле 2005 г. Тарсу Женру, министр по делам экономического и социального развития, затем министр образования в кабинете Лулы, исполнявший обязанности председателя ПТ после отставки Ж. Женоину, заявил: «Даже если подтвердятся лишь 10% обвинений, это будет катастрофой для партии. Нам придется на глазах у всех “стирать грязное белье” и просить прощения у наших сторонников и у всего общества. И вместе с тем это – урок для ПТ: она уже никогда не станет прежней. Более того, в долгосрочном плане то, что произошло, несет в себе и позитивный эффект, давая партии возможность скорректировать просчеты и не допустить, чтобы они превратились в “дурные привычки”...».

Разбитые надежды и иллюзии, настроения разочарования и апатии пришли в Бразилии на смену невиданной эйфории и ожиданиям, охватившим общество в момент победы Лулы на выборах 2002 г. Многие члены партии, в том числе те, кто стоял у ее истоков в 1980 г., покинули ее ряды. Реформы оказались фактически заморожены, а парламент, рейтинг которого был низок, как никогда, занимался

расследованием все новых и новых фактов коррупции.

Однако, несмотря на все это, Лула победил на следующих президентских выборах 2006 г. и вступил во второй мандат своего правления. Дело в том, что его социальная база – беднота – воспринимала коррупционные скандалы как «разборки внутри узких группировок элиты», не имевшие ни малейшего отношения к тем, кто озабочен ежедневным выживанием и – в прямом смысле слова – поиском куска хлеба. В среде беднейшего населения ни один политик не мог соперничать по популярности с Лулой, который был для простого народа «своим» и по социальному происхождению, и, конечно же, по содержанию проводившегося им социально-экономического курса, позитивная оценка которого стала определяющей в электоральных предпочтениях низших слоев в целом и «низшего среднего класса» в частности.

В 2010 г. на президентских выборах побеждает преемница Лулы – Дилма Руссефф. Ее политика с самого начала была ориентирована на преемственность, развитие тех позитивных итогов, которые характеризовали президентство ее предшественника. Но, продолжая развитие социального проекта Лулы, она столкнулась с немалыми вызовами и препятствиями, одним из которых явились коррупционные скандалы, затронувшие политический класс и напрямую федеральное правительство. Борьба с коррупцией была объявлена президентом главным приоритетом в политической области. Ведь никуда не исчезли и продолжали существовать и коррупция в парламенте, т.е. политическая коррупция, неразрывно связанная с традиционной системой управления (т.н. «коалиционный президентализм»), и торг, ведущийся политическими партиями и в парламенте, и за его пределами вокруг получения «нужных» должностей⁷⁹.

Своими действиями Д. Руссефф продемонстрировала, что принадлежность «фигурантов» коррупционных дел ни к правящей партии, ни к союзным правительству партиям не может быть основанием для ослабления «крестового похода» на коррупцию. Она заявила, что «не потерпит незаконной деятельности в своем правительстве» и «24

⁷⁹ Один из свежих примеров – преданные гласности в апреле 2014 г. новые факты финансовых махинаций в высших парламентских кругах.

часа в сутки будет следить за тем, чтобы государственные средства не были обращены в коррупционные доходы»; она подчеркнула, что долг СМИ – вести линию на открытость и на разоблачение каждого выявленного факта коррупционной деятельности.

Серия отставок высших государственных чиновников была открыта в июне 2011 г. громкой отставкой руководителя президентской администрации Антониу Палоси, который в 2003–2006 гг. был всесильным министром экономики, «отцом экономического чуда» кабинета Лулы, а в 2011 г. стал «правой рукой» Дилмы, супервлятельным чиновником высшего ранга, осуществлявшим деятельность по связям с политическим классом, по формированию кабинета министров и олицетворявшим преемственность с кабинетом Лулы. Палоси, который в 2006 г. уже был отправлен в отставку по обвинению к причастности к коррупции, ныне был обвинен в двадцатикратном увеличении своего состояния за последние четыре года и в использовании своего высокого поста в целях личного обогащения.

В июле 2011 г. со своих постов по тем же обвинениям в коррупции были смещены руководители ряда департаментов министерства транспорта. Дилма заявила о необходимости проведения «чисток» в данном министерстве, ее действия были поддержаны Лулой. Только в одном министерстве туризма ею было уволено 38 высокопоставленных сотрудников, а в сентябре своего поста лишился министр туризма.

Всего за восемь с половиной месяцев существования кабинета со своих постов по обвинению в коррупции были уволены восемь министров и десятки чиновников высшего ранга, что превышает данный показатель в начальный период деятельности кабинетов предшественников Дилмы – Лулы и Ф.Э. Кардозу. Согласно комментариям бразильской прессы, борьба с коррупцией, начатая Дилмой Руссефф, «не имеет precedентов за всю историю Бразилии».

Активные шаги Дилмы по борьбе с коррупцией нашли продолжение и в ее деятельности на международной арене. На проходившей в 2011 г. в Нью-Йорке очередной сессии Генассамблеи ООН Дилма вместе с президентом США Б.Обамой дала старт международной инициативе «Партнерство “Открытое правительство”», целью кото-

рой является усилить прозрачность государственного управления, повысить роль гражданского общества и рядовых граждан в этом процессе, а это означает: обеспечить свободный доступ к работе правительственных и государственных структур, прозрачность в расходовании бюджетных средств, привлечение граждан к борьбе с коррупцией и контролю над органами исполнительной власти. Вместе с тем Дилма осознавала немалые трудности и препятствия на этом пути⁸⁰.

Борьба правительства Дилмы с коррупцией получила высокую оценку в мире; в многочисленных публикациях СМИ и в высказываниях крупных государственных деятелей, например, Х. Клинтон, подчеркивалось, что это пример для других стран.

Другим примером непреклонной позиции Д. Руссефф и ее поддержки обществом стал т.н. «Закон о чистоте избирательных списков» (Lei Ficha Limpa). В нем речь шла об устранении из избирательных списков любого уровня лиц, деятельность которых в прошлом и в настоящем (судимость, участие в коррупционных делах) несовместима с парламентской и с любой другой политической деятельностью. Данный закон, принятый еще в 2010 г., стал одним из первых, выдвинутых по народной инициативе: миллионы людей по всей стране подписали его проект. В 2012 г. он приобрел статус конституционного закона⁸¹. Руководство страны осознавало, что для обеспечения успеха антикоррупционной борьбы, особенно в высших эшелонах власти, необходимы прозрачность и открытость: именно это может «преподать урок» всем нижестоящим чиновникам.

Конечно, в общественном мнении Бразилии присутствует осознание того, что, несмотря на все принимаемые меры, коррупция не уменьшилась, она присутствует на всех уровнях – от регулировщика

⁸⁰ Так, накануне объявления данной инициативы председатель Сената Ж. Сарней и председатель сенатской комиссии по международным делам Ф. Коллор (оба – бывшие президенты страны) под второстепенными процедурными предложениями отложили на неопределенный срок принятие закона о доступе к информации (а расширение доступа к информационным технологиям является одним из важных пунктов вышеуказанной международной программы). Этот шаг превратил Бразилию в единственную страну из числа присоединившихся к инициативе, в которой отсутствует специальный закон о доступе к информации и сознательно рассматривался авторами данного демарша как долженствующий воспрепятствовать президенту заявить с трибуны ООН о наличии в Бразилии подобного закона.

⁸¹ http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_Ficha_Limpa

уличного движения до высоких должностных лиц в государстве и бизнесе. Появилась даже точка зрения о том, что вспыхивающие время от времени коррупционные скандалы и их разоблачение правительством стали рутинными, есть не что иное, как форма «делать политику»⁸². Вместе с тем новым моментом является то, что активно возрождается практически исчезнувшая в прошлые годы массовая социальная мобилизация против коррупции.

Волна коррупции породила мощные выступления в прессе и в общественном мнении. В начале сентября 2011 г. было создано общественное «Движение возмущенных» (по образцу одноименного движения в Испании), одной из первых акций которого стала организация через социальные сети 30-тысячного антикоррупционного марша 8 сентября в столице страны. Действия «возмущенных» были поддержаны президентом, которая увидела в них поддержку своей политики и акции, призванные «если не уничтожить окончательно, то хотя бы затруднить коррупцию». Второй марш под слоганом «Все вместе против коррупции» был организован 19 сентября на пляже Копакабана в Рио-де-Жанейро. 20 сентября в центре Рио-де-Жанейро 2,5 тыс. человек, расценив свой митинг «Выступи против коррупции и будь честным» как призванный разбудить общество, заявили протест против безнаказанности тех, кто вовлечен в коррупционную деятельность.

Другой пример из того же ряда – отношение общества к приговору «mensalão». Шесть лет (2006–2012) шло следствие, в зоне действия которого оказались известнейшие политики, те, кто еще недавно определял и развитие страны, и привлекал к себе всеобщие симпатии, люди достаточно могущественные в плане принятия решений, наиболее приближенные к высшей власти, собственно – и сами бывшие этой властью. Суд шел с лета и до сентября-октября 2012 г. Заседания транслировались в прямом эфире. На скамье подсудимых сидели три бывших министра и 35 политиков. Итог: «исторические фигуры» ПТ, которые привели Лулу к власти в 2003 г., были признаны виновными и осуждены.

⁸² Singer A. Escândalos em série // <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2014/04/1445950-escandalos-em-serie.shtml>

Это был самый длинный процесс в истории Верховного суда и самое крупное дело о коррупции в истории Бразилии. Новый прием, использованный следствием, состоял в том, что приговор был вынесен не только за конкретные деяния, но и по совокупности. Были доказаны факты политической коррупции и взятки, подкупа депутатов бюджетными деньгами для того, чтобы иметь поддержку парламентариев и остаться у власти.

Особое внимание было приковано к фигуре Жозе Дирсеу – главного соратника и опоры Лулы, многократного председателя ПТ, руководителя администрации президента в 2003-05 гг., человека, имя которого в списках политического класса Бразилии стояло в первых рядах. Он был осужден на 10 лет «за активную коррупцию». Вместе с ним сроки получили Ж. Женоину и казначей ПТ Д. Соарис. Выносивший приговор судья отметил, что за 44 года его работы никогда не было дела таких масштабов. Из 11 судей Верховного суда, выносившего приговор, 8 были назначены Лулой и Дилмой. Председатель Верховного суда Жоаким Барбоза имел большую популярность и симпатии в обществе (при опросах «кого бы вы хотели видеть кандидатом в президенты» многие указывали на него).

В начале апреля 2013 г. прокуратура Бразилии, в соответствии с процедурой, обратилась в Федеральную полицию с требованием начать расследование непосредственно против Лулы, обвинения против которого уже фигурировали в деле осужденных, но в тот момент им не был дан ход⁸³. Расследование, однако, начато не было. В сентябре 2013 г. судебный процесс зашел в тупик: Верховный суд, испытывая трудности с назначением наказания виновным, воспользовавшись двусмысленным толкованием судебной процедуры и разногласиями среди судей, отложил исполнение приговора о тюремном заключении для 12 обвиняемых на неопределенное время⁸⁴. Вместе с тем в ноябре высшая юридическая инстанция склонилась к необходимости немедленного тюремного заключения в соответствии с приговором. После острых споров среди членов Верховного суда было вынесено окончательное решение о заключении под стражу 12 из 25 подсуди-

⁸³ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/06/actualidad/1365217448_674989.html

⁸⁴ Onis J. de. In Brazil, Due Process is Do-Nothing // [http:// worldaffairsjournal.org](http://worldaffairsjournal.org)

мых, в том числе главных фигурантов – Ж. Дирсеу, Ж. Женоину, Д. Соариса, М. Валериу, К. Рабеллу и др. Данное решение – доведение приговора до его исполнения – стало крупнейшим политическим событием в стране, где многие сомневались в том, что подобное может реализоваться на практике⁸⁵.

В марте 2013 г. заметным явлением стали протесты (со сбором многих тысяч подписей в социальных сетях) против избрания на должность председателя Сената Ренана Калейруса, проходившего по коррупционным делам. В целом в 2013 г. начались массовые расследования деятельности госчиновников и депутатов, замешанных в махинациях с госбюджетом и в коррупции.

Не случайно лозунги борьбы с коррупцией стали одними из центральных требований во время массовых протестных акций, охвативших страну в июне 2013 г. На волне этих выступлений, 26 июня 2013 г., был принят закон о признании коррупции особо тяжким преступлением, не подлежащим амнистии (соответствующий законопроект был разработан еще в 2011 г., но «лежал под сукном»). Принятие данного закона было расценено гражданским обществом как серьезная победа.

К сожалению, коррупционные скандалы в Бразилии давно уже превратились в постоянный фактор политического процесса. На протяжении последнего десятилетия они нередко «вторгаются» в ход избирательных кампаний.

Так случилось и на президентских выборах октября 2014 г. В начале второго тура разгорелся крупнейший коррупционный скандал, длившийся буквально до последнего дня кампании. Речь шла о существовании коррупционных схем в кампании «Petrobras». В скандал оказалась вовлечена правящая ПТ. И хотя Д. Руссефф (в итоге выборов) заявила о бездоказательности выдвинутых обвинений, она одновременно указала, что все факты будут непременно расследованы, а виновные понесут наказание. Одержав победу на выборах, в первой же своей речи Д. Руссефф назвала усиление борьбы с коррупцией

⁸⁵ <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,janot-pede-prisao-de-dirceu-genoino-delubio-e-marcos-valerio-neste-ano,1096011,0.htm>; http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/14/actualidad/1384456535_018609.html; http://www.estadao.com.br/noticia_imp.php?req=nacional,dirceu-e-genoino-serao-transferidos-para-brasil-na-manha-deste-sabado,1097356,0.htm

одним из приоритетов своего второго президентского мандата⁸⁶.

Несмотря на неимоверную сложность борьбы с коррупцией, опыт Бразилии периода президентства Д. Руссефф показывает, что в стране взят решительный курс на эту борьбу⁸⁷ и на ведение ее в обстановке максимальной открытости и транспарентности. Новым и крайне важным моментом является также участие общества в инициировании и продвижении антикоррупционных законов, массовая социальная мобилизация, демонстрирующая нежелание дольше мириться с этим явлением.

28 марта 2013 г.

⁸⁶ <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,em-discurso-da-vitoria-presidente-dilma-rousseff-diz-estar-disposta-a-dialogo,1583421>; <http://www.infolatam.com/2014/10/28/brasil-rousseff-anunciara-medidas-economicas-tras-consultar-con-todos-los-sectores/>

⁸⁷ См. об этом: Якорева А. Какое отношение к вам имеет коррупция? Бразильский подход / Доклад на «2-м Саммите России и СНГ по антикоррупции» // http://slon.ru/russia/kakoe_otnoshenie_k_vam_imeet_korrupciya-345526.shtml

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ НА ПРИМЕРЕ ПЕРУ

Панфилова Е.А.,
заместитель председателя Transparency International⁸⁸,
преподаватель факультета социальных наук,
заведующая Проектно-учебной лаборатории
антикоррупционной политики НИУ ВШЭ

Многое, что происходило с точки зрения противодействия коррупции, а также то, что касается бытовой, административной и политической коррупции в Перу, мне стало известно от моего коллеги Хосе Угаса, который был прокурором в ходе расследования действий президента Альберто Фухимори. Хосе Угас являлся членом правления Трансперенси Интернешнл⁸⁹, и моя точка зрения основана и на его точке зрения, а также на позиции доктора Сесилии Магильяны Кортес, прокурора, которая вела суды и расследования по делу президента Фухимори и по делу его помощника по вопросам безопасности, а также главы службы разведки Владимиром Монтесиноса. В 2000 году Хосе Угас и Сесилия Кортес сыграли ключевую роль в начале расследования после скандала с видеозаписью, благодаря которой, а также благодаря смелости двух прокуроров, было возбуждено дело, и стало возможным свергнуть на первый взгляд стопроцентный устойчивый политический режим. Давайте восстановим цепочку событий, приведших к этому моменту.

Это было в 1995, 1996 и 1998 годах. В Париже было несколько сотрудников организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые честно признавали, что хотели бы жить и работать в Перу, но для них это невозможно именно потому, что обстановка,

⁸⁸ Панфилова Е.А. была избрана на должность заместителя председателя Transparency International 19 октября 2014 г. См.: <http://transparency.org.ru/nashi-publikacii/elena-panfilova-izbrana-zamestitelem-glavy-transparency-international>. До июля 2014 г. являлась директором «Трансперенси Интернешнл – Р». – прим. А.М.

⁸⁹ Хосе Карлос Угас является с 19 октября 2014 г. председателем совета директоров Transparency International. См.: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/board_of_directors/1/

моральный и экономический климат, который сложился в стране, делает их жизнь на родине невозможной.

Здесь нужно определить несколько элементов, которые привели к такому исходу событий⁹⁰. Хосе Угас считает, что в период с 1998 по 2000 год в Перу сложился «особый коррупционный политический режим», которому обычным гражданам было практически невозможно противостоять. Тогда шло подавление экстремистских группировок и дестабилизирующих элементов: левацкие группы и группировки, связанные с организованной преступностью, с наркобизнесом. Совокупно мы их можем назвать экстремистскими силами, действовавшими с целью подрыва стабильности в государстве. Лозунги группировок можно увидеть, посмотрев предвыборную программу 1992 года, когда граждане целенаправленно и осознанно голосовали за Фухимори. Однако именно эти группы и привели в итоге к установлению режима единоличной власти и расцвету коррупции.

Почему же нам интересно обсуждать это в России? Потому что такая ситуация немножко напоминает ситуацию у нас: безопасность и сытость, экономический рост, и при этом подавление и борьба с силами экстремистской направленности, в данном случае в общем-то и неважно какими. Не хочется проводить параллели с российской действительностью, но они напрашиваются сами собой, потому что тут автоматически всплывает роль спецслужб, которые олицетворял Владимир Монтесинос. И недаром практически невозможно найти какое-нибудь аналитическое исследование, касающееся только режима Фухимори. Всегда идет связка: Фухимори – Монтесинос. Есть исследователи, которые считают, что вообще Монтесинос был центральной фигурой, который определял вектор развития страны. Но есть и такие, кто считает, что существовали какие-то теневые силы, а Фухимори и Монтесинос лишь выполняли их указания. По моему мнению, Монтесинос в данном случае играл свою собственную, центральную роль. Этот вывод напрашивается потому, что достичь стабилизации и обеспечить безопасность граждан в Перу на тот момент власти пытаются такими же экстремистскими способами. Способами открытого террора в отношении левацких групп и групп,

⁹⁰ События также описаны в статье «Фабрика коррупции президента Фухимори».

связанных с организованной преступностью, то есть, фактически с ними и начинают бороться их же методами.

К концу 1990-х годов складывается то, что Хосе Угас называл «фабрикой коррупции», в результате которой для достижения декларируемых целей, обеспечения стабильности и управляемости страны на все ключевые посты в министерствах, ведомствах, избирательных комиссиях, Центральном банке, вооруженных силах назначаются только родные и близкие. То есть только те люди, которые имеют прямое, личное отношение либо к Фухимори, либо к Монтесиносу. Почему не сеть, а именно фабрика?

Во-первых, потому что она начинает воспроизводить себя. Потому что на каждый следующий уровень родные и близкие назначали снова родных и близких. И так вплоть до уровня департаментов и муниципалитетов. По большому счету к 1999 году, в преддверии выборов, человеческого капитала другой направленности внутри системы просто физически не было, чтобы составить хоть какую-то конкуренцию.

Во-вторых, нарушение демократических прав и свобод человека. Практически все СМИ в стране к 1999 году находились под контролем Монтесиноса, то есть все телевизионные каналы, все газеты и все радиостанции. Неподконтрольными были только два кабельных канала, которые держались из последних сил, что сыграло впоследствии ключевую роль в событиях октября 2000 года. Тогда еще не было спутниковых каналов, но были кабельные каналы. Избирательная система предполагала настолько высокий ценз, что обычные участники избирательного процесса не могли в него никаким образом попасть. Права и свободы на выступления декларировались, то есть конституция не была изменена, но фактически они никак не гарантировались. Каждое нежелательное выступление подавлялось соответствующими спецслужбами. Более того, Монтесиносом была изобретена очень интересная стратегия упреждающего удара. Если чувствовали, что в каком-то регионе страны нарастала напряженность, то наносился упреждающий удар. Производились определенные зачистки. То есть еще ничего не случилось, а уже на всякий случай кого-то били, арестовывали, иногда убивали, чтобы в дальнейшем исключить по-

добные настроения. Известность приобрел случай, когда в результате такого «упреждающего удара» была расстреляна большая семья, в том числе несколько детей, которая собралась на барбекю возле дома. Их объявили в СМИ заговорщиками, которые под видом вечеринки с барбекю планировали какой-то заговор. И это был не единственный случай. Люди могли верить или нет официальным сообщениям, но втайне считали это чистым террором против населения и страх фактически парализовал людей. Они чувствовали себя бессильными против машины репрессивного подавления.

Что касается экономики, то она была поделена между кланами. Но самое главное, доходы от экономики через систему, выстроенную с использованием элементов организованной преступности, не оставались в стране, а, как правило, выводились за рубеж. При расследовании был выявлен утечки в 250 млн.долларов личных средств лиц, управляющих экономикой, не считая личных 22 млн. Монтесиноса, и 30 млн. Фухимори. В результате никто, по большому счету, за все восемь лет правления Фухимори о борьбе с коррупцией даже не заикался. Не удалось установить никаких попыток предпринять какие-либо антикоррупционные действия. Как раз наоборот, есть факт, что именно после избрания на второй срок Фухимори проводит амнистию всем перуанским военным и полицейским, которые обвинялись в нарушении прав человека и коррупции с 1980 по 1995 года. То есть фактически на улицу была выпущена армия наемников, которые ради Фухимори могли сделать все, что угодно. Это были люди, склонные к насилию, впрочем за это потом и осужденные. Фактически их выпускают на волю и тут же предоставляют им возможность и дальше это делать. Однако на тот момент создание такой личной преданной армии наемников также было ориентировано на усиление ореола страха у населения. Среди прочих были выпущены и те полицейские, которые применяли насилие против политических лидеров оппозиции. То есть на улицу были выпущены личные враги лидеров политической оппозиции, которым теперь, вместо того, чтобы, объединившись, постараться бросить вызов режиму Фухимори-Монтесиносу, пришлось в первую очередь заняться обеспечением собственной безопасности. Таким образом, в 2000 году от участия

в выборах оппозиция была отсечена, надо сказать, что оппозиция была достаточно условная. В нашем случае сказали бы «системная» оппозиция, которую не стоит принимать в расчет.

Проанализируем события 2000 года. Как в свое время за полгода до крушения Советского Союза политологи говорили, что он не может рухнуть, так и за год до событий октября 2000 года многие перуанцы говорили, что невозможно, чтобы что-то случилось в правовом поле режима. Они слишком сильные, у них десятки тысяч вооруженных людей под штыком, они полностью контролируют экономику, они полностью контролируют финансовые потоки и, самое главное, контролируют СМИ. Даже если вдруг что-то произойдет, то никто об этом не узнает. Потому что СМИ этого просто не покажут. Однако в течение двух недель развалилось все, что строилось восемь лет. Как можно за две недели, когда нет никакой организованной оппозиции с лидером, нет даже штаб-квартиры, коренным образом изменить ситуацию в стране?! Повторюсь, оппозиция была, и люди знали, кто это, но с репрессивным аппаратом правящей элиты ее возможности были несопоставимы.

По одному из кабельных каналов прошел сюжет, освещающий лишь мизерную долю того, что происходит в стране. Причем журналист, сделавший репортаж, еще до показа сюжета был подвергнут беспрецедентному насилию. Несмотря на то, что съемка производилась в бункере, в который не могли попасть посторонние, в результате утечки о ее существовании стало известно спецслужбам, контролировавшим всю страну. В итоге журналист был арестован и даже подвергся пыткам в процессе допроса с целью обнаружения остальных материалов.

Забегая вперед, отмечу, что Фухимори, прежде чем уехать, искал эти записи даже в домах Монтесиноса, и, видимо, эти записи нашел, а иначе он бы не уехал. Возможно даже, что и снимал сам Монтесинос, чтобы потом шантажировать. Но позднее кто-то сделал с них копии.

Надо сказать, что Фухимори повел себя довольно странно: он устроил себе незапланированную зарубежную поездку на родину своих предков, в Японию, хотя в разгар кризиса в стране большие политики страну не покидают. Видимо, он представлял себе воз-

можное развитие событий. Многие считали, что на тот момент была серьезная опасность, что и спецслужбы, и армия в противостоянии между Фухимори и Монтесином присягнут скорее Монтесиносу. Поэтому у Фухимори же были серьезные основания опасаться за свою личную безопасность, поскольку угроза которой исходила даже не со стороны народа, а от его соратника. Так что вполне возможно, что он убегал не от народного гнева. Фухимори был убежден, что весь народ Перу у него под контролем. Предположить, что люди пойдут брать штурмом президентский дворец, у него не было оснований.

Однако в сентябре все изменилось. Началась вторая фаза развития событий. Казалось бы, что тут такого, показали пленку? Ну, народ повозмущался, помитинговал около президентского дворца. Нужно было что-то еще, чтобы ситуация сдвинулась с мертвой точки. Но что именно? А нужно было «верховенство закона» и люди в системе, которые стали бы на сторону «верховенства закона». В итоге через три дня после показа пленки Сесилия Кортес в Лиме возбуждает уголовное дело на основании показанного сюжета. То есть простой районный прокурор возбуждает дело против Фухимори и Монтесиноса о попытке подкупа публичного должностного лица! Даже в тех условиях возбудить дело против второго лица в стране – серьезный шаг. Далее, судья поддерживает обвинение. Однако здесь немного сложно проследить хронологию, потому что параллельно с этим проходили и уличные выступления, и продолжались показы остатков пленок уже не только по одному кабельному каналу, но и сразу на двух каналах общественного телевидения.

Параллельно с этим определенная часть военных заявила, что тоже выступит «за честный суд и честное расследование», если в ходе следствия будет доказано, что это не подделка, не монтаж. После начала расследования все представители оппозиции понесли в суд имевшиеся у них документы. События развивались стремительно, и уже буквально к декабрю вся империя развалилась на части.

Фухимори уехал в Японию и оттуда подал в отставку, отправив факс. По сути это было абсолютное признание своей вины, хотя раньше позиционировал себя как 100-процентного перуанца. Монтесинос тоже сбежал. Экстрадировать пришлось 27 человек: главу генерально-

го штаба, главу избирательной комиссии, спикера парламента, главу верховного суда, двух руководителей центральных судов и других.

Итогом всех событий стало свержение режима Фухимори – Монтесиноса. Хотя слово «свержение» употреблять в данном контексте не совсем корректно. Несмотря на митинги и массовые выступления, решающим в этом деле стало то, что нашелся один честный прокурор и судья, которые не побоялись возбудить дело против первых лиц в государстве. Были военные, поддержавшие расследование из принципиальных соображений, заявив, что поддержат любое решение суда, если оно будет справедливым. Перу – это единственная страна в мире, где президент сидит в тюрьме по обвинению в коррупции. Более того, это единственная страна в мире, которой удалось вернуть в страну 90% из выявленных средств коррупционного происхождения, выведенных за рубеж.

В качестве вывода можно отметить, что схема создания коррупционных связей очень простая: побольше спецслужб, поменьше СМИ. Все подается под видом решения какой-нибудь важной задачи, например, обеспечения стабильности, а на самом деле личного обогащения людей, находящихся на вершине власти. Однако для разрушения всей этой схемы достаточно, чтобы люди поверили в то, что они могут что-то изменить, и пара честных прокуроров.

29 ноября 2012 г.

КУЛЬТУРНОЕ ВОСПРИЯТИЕ КОРРУПЦИИ В ЯПОНИИ

Полхов С.А.,
кандидат исторических наук,
научный сотрудник Института востоковедения РАН

Япония – высокоразвитая страна со зрелыми институтами гражданского общества, системой разделения ветвей власти, независимыми СМИ и честной конкуренцией в политической сфере. Именно поэтому она относится к числу наименее подверженных коррупции стран мира.

По данным Индекса восприятия коррупции международной организации Transparency International (ИВК)⁹¹ Япония в 2013 г. заняла 18-е место. Однако хотелось бы отметить следующее:

- Все основные международные соглашения по борьбе с коррупцией Япония подписала, но Конвенцию ООН по противодействию коррупции Япония еще не ратифицировала.
- 7–8 вв. – это время, когда в Японии заимствуется китайская политическая система, которая предполагает большое количество чиновников и обширный бюрократический аппарат. Однако все же такой сильной бюрократической системы, как в Китае, не было. По мере возвышения самурайства в период существования военных правительств (бакуфу) с конца XII по XIX вв. политическая система и бюрократический элемент были ослаблены, и в целом проявилась тенденция к феодализации.

В докапиталистической Японии дары, подношения и взятки не различались между собой. С середины XIX в. в стране начинается трансформация, перестройка японской социально-политической системы по западному образцу с сохранением многих традиций (эпоха Мэйдзи⁹²).

В современной же Японии коррупцию во многом порождают направляющая роль государства в экономике и система государственной службы.

⁹¹ <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/zastriiala>

⁹² Период с 23 октября 1868 г. по 30 июля 1912 г. – прим. А.М.

Особенности политической борьбы в стране – избирательная кампания и монопольное пребывание у власти с 1955 по 1993 гг. одной партии – Либерально-демократической партии, когда у нее стали выстраиваться особые отношения с бизнесом и чиновниками.

Доминирующая роль в экономике после поражения во Второй мировой войне принадлежала государству, которое действовало с помощью неформального вмешательства и руководства. Характерная особенность – японское государство выдает огромное количество удостоверений на разную экономическую деятельность, а бизнес сильно зависит от выдачи и продления лицензий⁹³.

До 1990-х гг. чиновники в стране влияли на бизнес не с помощью письменных приказов, а с помощью устных директив. Складывались особенные отношения между бюрократией и бизнесменами, пытавшимися избежать различных наказаний – инспекций и не продления лицензий. В результате во второй половине XX века стала формироваться спайка бюрократии и бизнеса.

Японская государственная служба предполагает очень медленное продвижение по карьерной лестнице и ранний уход с государственной службы (примерно в 50 лет), что является одним из факторов коррупции. Чиновники уходят рано, даже успешные, и им надо где-то устроиться. До того как уйти, они вынуждены завязывать особенные отношения с курируемыми их ведомством компаниями, которые потом, после их ухода с государственной службы, пристраивают бывших чиновников на хорошие места советниками, иногда заместителями руководителей. Вот этот переход с государственной службы в частные компании означает – *амакудари* (в переводе означает «сошествие с небес»⁹⁴). Небеса – это, соответственно, государственная служба. Чиновник готовит для себя все условия, завязывая отношения и сохраняя тесные личные связи со всеми коллегами. Компании в этом как раз и заинтересованы, потому что боятся санкций и на будущее страхуются, принимая к себе на работу ушедшего чиновника. Происходит переплетение интересов чиновников и частных компаний.

⁹³ Подробнее см.: Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. – М., 2002.

⁹⁴ О практике *амакудари* подробнее см.: Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. – М., 2002. С. 119–127. – прим. А.М.

Одни говорят, что это хорошо, другие считают, что это питательная почва для коррупции. В японском обществе это долгое время не рассматривалось как нечто негативное. Уровень зарплат государственных служащих во второй половине XX века был на 30-50% ниже, чем в частном секторе. Устройство в частные компании оценивалось как справедливое вознаграждение.

Что касается политических кампаний, то в Японии проведение избирательной кампании – это затратное мероприятие и одновременно база для создания особых отношений между претендентами на парламентский мандат, частным бизнесом и даже якудза. Победивший кандидат вознаграждает спонсорские кампании, давит на чиновников, чтобы они создали все условия для получения спонсорами выгодного государственного заказа и т.д.

Высокий уровень вмешательства государства является одной из предпосылок для сохранения коррупции в Японии. Огромные средства выделяются на общественные работы, строительство дорог, сооружений. Частные строительные компании, как правило, тесно связаны с чиновниками того или иного ведомства, что естественно, ведет к сговору между претендентами на государственный заказ и чиновниками. Такие конкурсы – не настоящие, а фиктивные. Возникают железные треугольники, связывающие бюрократию, политиков и частных предпринимателей. Особенно благодатная почва для формирования треугольников была создана во время политического доминирования Либерально-демократической партии в 1955–1993 гг. В 1993 г. эра безоговорочного господства этой партии заканчивается, однако связи её противников, той же Демократической партии Японии, с определенными кругами частного бизнеса и бюрократами также весьма значительны.

Если говорить о борьбе с коррупцией, то сравнительно недавно был принят акт об информации⁹⁵, согласно которому любой гражданин, даже иностранец, может потребовать от японского государства раскрытия интересующих его сведений, относящихся к деятельно-

⁹⁵ Имеется в виду Закон №42 «О доступе к информации, находящейся в ведении административных органов власти» 1999 г. См. также текст Закона: Савинцева М.И. Правовые основы современной журналистики и информационного общества в Японии; <http://www.japaneselaw.ru>. – М., 2006. С. 195–217. – прим. А.М.

сти органов власти⁹⁶. Частные компании фактически «подкупают» чиновников разнообразными услугами: покупают им членство в престижных гольф-клубах, возят в особые рестораны и бары, оплачивают путешествия за границу и т.п.

Коррупционные скандалы серьезно влияют на политическую борьбу в Японии, и они не остаются только достоянием прессы. Приход к власти Либерально-демократической партии и ее поражение в 1993 г. были во многом обусловлены коррупционными скандалами, которые в стране происходят постоянно.

Частое появление в прессе информации о коррупционных скандалах означает настоящую борьбу с коррупцией. Чиновники расплачиваются за свои недальновидные действия карьерой, репутацией и лишением свободы, что является, в свою очередь, одним из признаков эффективности борьбы с коррупцией.

В дополнение необходимо отметить еще немаловажные факты:

- в Японии существует контроль над расходами чиновников;
- санкции за коррупцию затрагивают обе стороны коррупционной сделки, а также ее посредников;
- действует запрет для чиновников устраиваться в частные компании после ухода с государственной службы.

Подводя итоги, можно со всеми основаниями утверждать, что борьба против коррупции в Японии ведется успешно и эффективно, хотя и остается ряд нерешенных проблем.

23 марта 2012 г.

⁹⁶ Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. – М., 2004. С.155–176.

Научное издание 16+

Мировой опыт борьбы с коррупцией:
Сборник материалов научных семинаров и заседаний
дискуссионного клуба (2011 – 2013)

Редактор М. И. Амара

Верстка: Е. Ю. Орлов

Подписано в печать ??.12.2014

Формат 60х90 1/16

Тираж 300 экз.

Заказ № ???

ООО «Лингвистика»

109240, Москва, Николоямская ул., 4

+7 (495) 915-31-00, +7 905 717-05-20

amin@libfl.ru

Отпечатано с готовых файлов заказчика
в в типографии «Cherry Pie»,
115114, Москва, 2 й Кожевнический пер., д. 12.