

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ: ОБЪЯСНЯЯ ПРИРОДУ ПОСТСОВЕТСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Е.А. Лазарев

Ключевые слова: политическая коррупция, клиентелизм, политические трансформации, электоральная коррупция, административная коррупция, неоинституционализм, коррупционная сеть, теория общественного выбора.

Интенсивность эксплуатации темы коррупции в политической повестке дня современной России и принятие многочисленных антикоррупционных программ определяют актуальность изучения проблем коррупции в категориях политической науки. В центре нашего внимания — политическая коррупция — комплекс явлений и процессов, описывающий теневое взаимодействие государства и частного сектора, во многом определяющее трансформацию политического режима. Цель настоящего исследования — раскрыть ее формы в государствах постсоветского пространства и показать связь плотности коррупционных сетей с характером политических режимов.

Постсоветские государства выбраны предметом анализа не случайно. На протяжении всего периода со времени распада Советского Союза в научном сообществе не утихает дискуссия относительно сущности политических транзитов на постсоветском пространстве. И если вначале цель определялась довольно четко — демократия, то с течением времени она все больше покрывалась туманом разных концептов. В итоге, “конечной станцией” демократического транзита порою назначается чуть ли ни диктатура¹.

На наш взгляд, значительным эвристическим потенциалом для объяснения политических изменений в постсоветских государствах обладает политэкономический подход. Настоящее исследование представляет собой попытку увязать политические процессы в регионе с рациональным выбором доминирующих акторов в рамках институциональных ограничений. Таким образом, в методологическом плане работа основывается на принципах неоинституционализма и теории общественного выбора, что позволяет представить политический процесс как упорядоченную последовательность действий акторов, преследующих свои властные интересы и создающих для своих целей политические институты.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПРОБЛЕМЫ

Согласно классическому определению Дж.Бьюкенена, “политика — есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена” [Бьюкенен 1997: 23]. Теория общественного выбора, вырастающая из такой трактовки, изучает различные способы и методы, посредством которых индивиды используют правительственные учреждения в собственных целях. Последователи теории общественного выбора в свое вре-

ЛАЗАРЕВ Егор Александрович, студент факультета политологии Санкт-Петербургского Государственного Университета; победитель Всероссийской студенческой олимпиады по специальности “политология” 2009 г. Для связи с автором: egor-lazarev@mail.ru

¹ Об исчерпанности транзитологической парадигмы см. напр. [Carothers 2002].

мя поставили вопрос: “А что если правительственные чиновники поступают точно так же, как, согласно представлениям экономистов, ведут себя производители и потребители?” Ответ на него позволит взглянуть в новом ракурсе на характер политических изменений в республиках бывшего СССР.

Стремление извлечь материальные выгоды из политического процесса описывается категорией *политической ренты*. Последняя предполагает использование административного ресурса для искусственного ограничения конкуренции, переноса ее тем самым в сферу теневого воздействия на принятие государственных решений. Коррупция тесно связана с “провалами государства”, т.е. с ситуациями, когда последнее не в состоянии обеспечить свое эффективное функционирование в рамках легитимных процедур.

Итак, *коррупцию* следует рассматривать как политический институт – устойчивый тип политического поведения, выражающийся в определенной системе коллективных действий, – задающий “правила игры” для властных элит, определяет рамки взаимодействия государства и групп интересов. Для объяснения природы политических изменений в условиях режимной трансформации можно использовать аналитическую конструкцию “политическая коррупция”, выделяя ее основные формы, такие, как (1) административная коррупция; (2) электоральная коррупция; (3) клиентелизм; (4) “захват государства”; (5) “захват бизнеса”. Под *коррупционной сетью* мы будем понимать устойчивые взаимоотношения между политическими лидерами, чиновниками и представителями бизнеса, основанные на нерыночном распределении ресурсов посредством злоупотребления публичными полномочиями. Таким образом, в рамках нашего исследования *политическая коррупция* представляет неформальную институциональную среду, “черный рынок” экономических, административных, информационных ресурсов, на котором властные элиты взаимодействуют между собой и с другими структурами общества. Благоприятную почву для расцвета политической коррупции создает также атмосфера неприятия частной собственности, политической оппозиции и конкуренции в целом, характерная для постсоветских обществ.

“Наследие прошлого” (“тропа зависимости” – в экономических теориях) создает стимулы для социального действия, определяет идентичность действующих субъектов, задает рамки процесса принятия политических решений и, зачастую, является основой для объяснения результатов политического развития. Впрочем, оговоримся, в нашем исследовании институциональной инерции отводится отнюдь не главенствующая роль. Мы исходим из того, что динамику трансформации постсоветских политических режимов определили процессы групповой конкуренции в борьбе за власть над распределением ресурсов. В связи с этим, концептуальной основой интерпретации политических изменений на постсоветском пространстве может служить теория неопатримониализма [Фисун 2007]. Политическая коррупция во всем многообразии ее форм является основой становления неопатримониальных режимов, монополизующих политические и экономические ресурсы и ограничивающих доступ общества к контролю над ними. Государство управляется как частное владение. Носители государственной власти приватизируют политические функции и институты, делая их источником собственных доходов. В экономических и политических отношениях воспроизводятся семейно-родственные, клановые, этнические и региональные связи. Рациональные стратегии акторов, нацеленные на исполь-

зование политического процесса в собственных интересах, описываются в рамках концепции *политического предпринимательства* — инвестирования в политику различного рода ресурсов в расчете на выгоду при реализации соответствующих политических решений. Оно может осуществляться как в публичной сфере — в форме лоббизма, что характерно для развитых демократий, или в формах политической коррупции, что имеет место в государствах со слабыми традициями институциональной демократии.

ФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

Согласно Г.О’Доннеллу, к распространению коррупции в государственном аппарате приводит укоренение неформальных, клиентелистских структур внутри формальных институтов правительства, парламента и судебной власти [O’Donnell 1998: 121]. Клиентелизм, бывший “теневого социальностью советской эпохи” [Афанасьев 2006: 83], стал устойчиво воспроизводящейся “матрицей” политического поведения в новых независимых государствах. Феномен клиентелизма можно определить как отношение личной зависимости, выражающееся в асимметричном обмене ресурсами и статусными позициями. В результате, эффективность системы публичных услуг подрывается кадровой политикой, основанной на раздаче должностей и политической лояльности. Так, в современной России чиновники на региональном уровне стремятся улучшить свои позиции на бюрократическом рынке, демонстрируя успехи в решении поставленных центром задач — прежде всего, в обеспечении нужных результатов голосования на вверенной им территории [см. Римский 2004: 69–79].

Электоральная коррупция (коррупция, связанная с выборами), вообще стала нормой политических процессов во всех странах СНГ. За нею стоят как “серые” схемы вливания денежных средств крупного бизнеса в предвыборные кампании, так и использование “административного ресурса” для манипулирования электоральными процессами. В государствах постсоветской Евразии доступ к влиянию на органы государственной власти резко ограничен. Стратегия элитных групп заключается в определении спектра политических сил и стоящих за ними групп влияния, допускаемых к электоральной коррупции.

Специалистами Мирового Банка была предложена концепция “State Capture” — “захвата государства”, ориентированная на понимание сущности политической коррупции на постсоветском пространстве [The World Bank 2006: 17]. Под “захватом государства” понимаются действия отдельных лиц, групп и компаний, воздействующие на формирование инструментов государственной политики посредством незаконной законодательной и регулятивной деятельности. Проще говоря, бизнес устанавливает теневого контроль над властью на разных ее уровнях.

Влияние частных интересов на принятие государственных решений — это нормальное явление для любой политической системы. “Захват государства” как форма политической коррупции отличается от законных методов влияния — информирования и убеждения, находящих выражение в лоббизме. “Захват” всегда ведется через “теневые”, незаконные, зависящие от личных связей каналы [см. Фонд ИНДЕМ 2001: 42]. В большинстве случаев частично или полностью этим подменяются легальные формы воздействия групп интересов на официальных лиц, ограничивая тем самым политическую конкуренцию. Происходит

изменение “правил игры” в сфере частных интересов, коррупция институализируется. Как отмечают ведущие специалисты Мирового Банка, “в условиях слабого государства и неразвитого гражданского общества такие формы влияния имеют значительный негативный эффект на темпы и направление реформ, на дизайн экономических и политических институтов, и, в конечном счете, на общее качество управления в странах с переходной экономикой” [Hellman et al. 2000].

Возможность “захвата” зависит от политики элитных групп. Медленные и непоследовательные институциональные реформы создают условия для “захвата государства” по мере усиления бизнеса. Напротив, с повышением эффективности политических институтов, или если государство начинает контролировать крупный бизнес, ограничивая его или просто не давая ему создаваться, эта тенденция сходит на нет. “Захвату” постсоветских государств новыми доминирующими акторами способствовала низкая плотность региональных и секторальных элитных сетей [Гельман 2007: 89]. Как внешние, так и внутренние игроки постарались использовать эту ситуацию в своих целях и установить контроль над наиболее значимыми позициями в принятии государственных решений. Прекрасной иллюстрацией здесь могла бы быть картина политического процесса в России при Б.Ельцине.

В государствах, где устоялась такая модель советской системы управления как “местничество” — т.е. закрепление управленческих позиций за национальной элитой, эта тенденция выразилась в концентрированном виде. Стратегические и наиболее доходные сектора национальных экономик оказались под контролем ближайших родственников и друзей президентов. Клановая политика стала политикой государственной. Здесь можно говорить уже о полноценной “приватизации государства” доминирующим политическим актором. Так или иначе, основной стратегией элитных групп стал поиск политической ренты, подмена общественных интересов частными. Вростание постсоветских бюрократических машин в рынок сопровождалось повсеместной практикой административного предпринимательства, т.е. коммерческого использования государственной собственности с частным присвоением получаемой прибыли. Особенно здесь отличились богатые углеводородами страны Средней Азии.

Определяющее значение для “захвата” постсоветских государств экономическими группами или президентскими “семьями” имел процесс приватизации государственной собственности. Не секрет, что во всех постсоветских режимах приватизация была ориентирована на достижение политических целей. И первой в их ряду стояла концентрация экономических ресурсов в руках бюрократии и связанных с ней групп интересов, что позволило бы, по замыслу инициаторов приватизации, закрепить переход от коммунистической системы и добиться поддержки установившихся политических режимов со стороны наиболее влиятельных игроков.

Несмотря на то, что в ходе приватизации произошло некоторое перераспределение собственности, основными бенефициарами стали менеджеры и олигархи [Андрефф 2004]. В России последние превратились в экономическую элиту, воспользовавшись печально известными залоговыми аукционами. Приватизация сверхприбыльных монополий позволила сконцентрировать в руках узкого круга лиц колоссальные экономические ресурсы. В дальнейшем эти ресурсы были использованы для воздействия на формирование госу-

дарственной политики. В итоге в России сложился социальный порядок, который М.Н.Афанасьев определяет как “постноменклатурный олигархический патронат” [Афанасьев 2000]. С большой долей уверенности это определение можно экстраполировать и на другие страны СНГ.

При этом в постсоветских государствах традиционное деление бизнеса на крупный, средний и малый до сих пор отражает доступную для него форму политического участия. Например, в России в 1990-е годы крупный бизнес особенно сильное влияние имел на региональном уровне. Во всех региональных законодательных собраниях доминировали владельцы и руководители экономических структур. Финансово-промышленные группы получили доступ к важнейшим законодательным, контрольным и кадровым прерогативам публичной власти. Во многих регионах сформировались крайне монополизированные, даже патриониальные формы “административного предпринимательства”, когда едва ли не весь доходный бизнес в регионе контролируется правящим классом [Афанасьев 2006: 220]. Такое положение вещей обусловило характер федеративных отношений в России и, соответственно, констелляцию правящего класса.

Специалисты Фонда ИНДЕМ выделяют еще одну разновидность коррупции – “Business Capture” (“захват бизнеса”) [ИНДЕМ 2001: 71]. Эта тенденция выражается в совокупности стратегий и тактик, с помощью которых политическая элита в лице своих представителей или даже организаций, стремится обеспечить теневой контроль над экономикой с целью перераспределения ресурсов в свою пользу и укрепления на этой основе устойчивости политического режима. Так, стратегия политических инноваций В.Путина изначально заключалась в создании системы равноудаленного влияния экономических групп на принятие политических решений. Однако в дальнейшем это вылилось в политический “перedel собственности”, который, с “легкой руки” предпринимателя О.Шварцмана, получил название “бархатная реприватизация” [Коммерсантъ 30.11.2007]. Ее проявлениями можно назвать борьбу органов государственной власти, прежде всего, так наз. силовиков за контрольные или блокирующие пакеты акций крупных компаний, создание искусственных монополий для “своих” фирм, предоставление им налоговых льгот, давление со стороны чиновников в процессе заключения контрактов и т.д. Ликвидация опасных игроков, коррупционные сети которых влияли на принятие политических решений на разных уровнях – вплоть до палат Федерального собрания РФ, распределение их активов между близкими к верховной власти экономическими структурами позволили сформировать консенсус внутри правящего класса – когда в условиях высоких цен на нефть властный центр стала определять *who gets what, when, how*. Как следствие, сегодня можно говорить не о социальной ответственности бизнеса, а об ответственности политической – непосредственно перед властью.

К чему приводят такие действия, резюмирует известный перуанский экономист Э.де Сото: “На рынке остаются лишь те виды бизнеса, которые наиболее эффективны политически, но не экономически” [де Сото 2008: 202]. В случае полной реализации стратегии “захвата бизнеса”, при сохранении внешних признаков свободной экономики, ее наиболее доходная часть попадает под теневой контроль власти или отдельных властвующих кланов. Некоторые страны СНГ могут здесь послужить весьма показательным примером, впрочем, как и отдельные регионы России.

В постсоветских государствах остро стоит и проблема конфликта интересов: нередко высокие правительственные чиновники параллельно занимают важные посты в органах власти и коммерческих структурах. Такие практики позволяют исследователям определить наиболее характерной чертой российского государственного правления “сращивание теневой политики и теневой экономики” [Барсукова, Звягинцев 2006]. При этом экономика рассматривается элитными группами, прежде всего, в качестве финансового источника для реализации политических программ. А распределение экономических возможностей строго подчинено задаче укрепления властной иерархии и коррупционных сетей, ее поддерживающих.

Можно заключить, что *административная коррупция, клиентелизм и электоральная коррупция* проявляются на микроуровне политического процесса. В свою очередь, макрополитическое изменение определяется соотношением тенденций “*захвата государства*” и “*захвата бизнеса*”, которые отражают стратегии двух конкурирующих акторов — политической бюрократии и экономических групп интересов. Далее будет показано, что именно конфликт между ними задает направление и динамику политических отношений и определяет траектории трансформации режимов.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ И РЕЖИМНЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ

За годы, прошедшие со времени распада СССР, образовавшиеся на его территории государства продемонстрировали широкий спектр вариантов политического развития [Гельман 2007: 81]. Однако, несмотря на разнообразие практик государственного строительства, социальных и экономических условий, можно заметить, что политические процессы в новых независимых государствах Евразии воспроизводят единые институциональные образцы.

В большинстве стран СНГ политический процесс не предполагает конкуренции политических альтернатив и сводится к борьбе элитных групп за завоевание позиций контроля над распределением ресурсов. Его можно представить скорее как реализацию принципа частной собственности на государство, в основе которой лежит политическая коррупция. Такой результат этих политических трансформаций определило доминирование неформальных институтов [Гельман 2003: 6]. Благодаря деформализации правил привилегированный доступ к политическим ресурсам получили бюрократия и организованные группы интересов. Это позволило им выстроить коррупционные сети, в рамках которых происходит принятие основных государственных решений. Деформализация политических процедур и правил принятия решений возникает, прежде всего, вследствие сочетания двух факторов — авторитарного наследия неформальных практик и аккумуляции социальных и экономических проблем [Меркель, Круассан 2002]. В республиках бывшего СССР эти условия выполнялись с избытком посредством таких устоявшихся неформальных институтов, как “блат”, “черный рынок”, “телефонное право”, политический патронаж. Если при коммунистах существовала целостная система взяток, то с их уходом, в отличие от прежних времен, брать взятки стали и правительственные чиновники, и чиновники местных органов власти, и чиновники министерств, и многие другие, что привело к росту взяток, хотя, возможно, коррупционные потоки сегодня не столь интенсивны, как при коммунистах.

Накануне распада СССР коррупция в государственном аппарате достигла угрожающих размеров — сказывалось причудливое сочетание институтов командно-административной модели и элементов рыночной экономики, а также отсутствие действенных инструментов контроля над бюрократией. Следовательно, характер постсоветских трансформаций можно во многом объяснить эффектами института бюрократии как структурообразующего элемента политической системы и рациональным выбором доминирующих акторов по его эксплуатации в собственных целях. Механизмом воспроизводства политической коррупции в государствах, созданных на обломках советской империи, стала “приватизация” (в широком смысле) ресурсов социального господства распавшейся номенклатуры: “в периоды, когда приватизируются важнейшие государственные функции, стираются институциональные границы между формальной и неформальной сферой, государство напоминает ‘стационарного бандита’ или даже совокупность таковых” [Волков 2005: 43]. “Стационарный бандит”, рожденный в теории М.Олсона, действует как частный монополист. Частная монополия не заинтересована в развитии производства, поскольку она извлекает прибыль из различия между ценой и себестоимостью. Так и сегменты элитных групп в постсоветских режимах, извлекая ренту из политического процесса, препятствовали становлению эффективных институтов, обеспечивающих политическую конкуренцию. Для нового “правлящего класса” в постсоветском государстве коррупция стала средством конвертации административного ресурса в политический и экономический капитал. Кроме того, коррупция выступила действенным механизмом регулирования политических требований социальных групп и обеспечения лояльности значимых субъектов политического процесса в условиях обострения экономических и, как следствие, социальных проблем, а также неспособности государства установить верховенство закона и обеспечить функционирование рыночной экономики и формальных демократических институтов.

Про институты демократии следует сказать отдельно. Перенесенные на постсоветскую почву, они подверглись существенной трансформации, став лишь прикрытием различных форм неопатримониального господства тех сегментов элит, которые смогли обеспечить себе ресурсное доминирование. Авторитарная адаптация политических институтов в условиях сохранения элементов советской системы управления, острых межэлитных конфликтов и глубокого экономического спада, позволила выстроить отношения государства и частного сектора на таких условиях, которые были выгодны доминирующему актору, и обеспечить на этой основе согласование интересов на высшем уровне.

Высокая неопределенность возможных политических конфликтов внутри новых правящих классов обусловила ставку элитных групп на формирование неконкурентных политических режимов и снижение трансформационных издержек, связанных с необходимостью изменения ожиданий акторов относительно действий друг друга, путем создания коррупционных сетей.

На сегодняшний день, благодаря исследованиям Мирового Банка и неправительственных организаций, таких как *Transparency International*, *Freedom House*, *Heritage Foundation*, мы обладаем солидной эмпирической базой по проблеме политической коррупции, в том числе и в бывших республиках СССР. Наиболее полную и адекватную для нашего исследования картину рису-

ет “Индекс Восприятия Коррупции” (ИВК)². В свою очередь для измерения политических изменений мы можем воспользоваться индексами, которыми сегодня богата сравнительная политология. В контексте нашего исследования наиболее адекватным выбором представляется работа с “Индексом трансформации Фонда Бертельсмана” (ИТБ)³.

Представим все имеющиеся у нас показатели в виде табл. 1.

Таблица 1

Государство	ИВК*	ИТБ*	Государство	ИВК*	ИТБ*	Государство	ИВК*	ИТБ*
Эстония	6,50	9,42	Молдова	2,80	5,93	Казахстан	2,10	5,53
Латвия	4,80	8,60	Украина	2,70	6,93	Кыргызстан	2,10	5,80
Литва	4,80	9,16	Россия	2,30	5,94	Таджикистан	2,10	3,80
Грузия	3,40	6,60	Азербайджан	2,10	4,51	Туркменистан	2,00	3,34
Армения	3,00	6,41	Беларусь	2,10	4,47	Узбекистан	1,70	3,68

Источники: Transparency International. Annual Report. 2007; Bertelsmann Transformation Index 2008.
* ИВК – “Индекс Восприятия Коррупции”; ИТБ – “Индекс Трансформации Фонда Бертельсмана”.

Наша гипотеза состоит в том, что динамику трансформации постсоветских политических режимов определил рациональный выбор доминирующих акторов на создание коррупционных сетей. Как следствие, можно предположить, что между показателями государств по индексам ИВК и ИТБ должна существовать сильная связь, что можно установить с помощью процедуры корреляционного анализа (см. диаграмму 1). Расчет коэффициента корреляции приведен в табл. 2. Анализ выявил сильную (свыше 0,8) корреляцию между показателями, вероятность ошибки при отвержении гипотезы о независимости между переменными стремится к нулю. Конечно, можно предположить, что западные исследователи специально ставят большинству республик из бывшего СССР “плохие оценки”, чтобы навязать им, таким образом, свои “стандарты демократии”. Однако методическое разнообразие проведения исследований, на которых строятся используемые нами индексы, позволяет сделать вывод, что коррупция и авторитаризм в государствах постсоветской Евразии “связаны одной цепью”. В большинстве исследований по данной проблематике делается вывод о том, что коррупция является результатом авторитарного режима, активно вмешивающегося в рыночную экономику. Не отрицая этого очевидного положения, постараемся взглянуть на проблему с другой, не изученной стороны.

Мы исходим из того, что сегменты элит, включенные в коррупционные рынки, стремятся к установлению политической монополии – неконкурентно-

² “Corruption Perceptions Index” – составляется специалистами Transparency International. ИВК – это интегральный индекс, обеспечивающий ранжирование стран по уровню совокупной коррумпированности. В нем учитываются все возможные формы коррупции. Индекс строится на основе анализа данных различных исследований, проводящихся независимыми институтами по всему миру, и благодаря этому является общим по отношению ко всем ним.

³ Предлагаемый индекс носит композитный характер и направлен на выявление закономерностей в развитии 125 государств, стоящих на пути трансформации политической и экономической систем. В качестве концептуальной цели трансформации рассматривается демократия, основанная на рыночной экономике [Bertelsmann Transformation Index 2008]. Главным преимуществом индекса является многофакторная оценка демократизации и становления рыночной экономики. Поскольку политическая коррупция выражает отношения государства и бизнеса, без экономического измерения нам не обойтись.

го политического режима для того, чтобы на распределение ресурсов не влияли внешние акторы, а также для снижения неопределенности взаимодействия. Ведь в отсутствие сильных политических институтов, издержки запуска демократического механизма превышают издержки на согласование интересов элитных групп в рамках теневого обмена ресурсами, а посредством коррупции максимизируется контроль над распределением ресурсов, что подтверждает вывод С.Хандельмана, показавшего, что политическая коррупция не ослабляет государство, а усиливает его, позволяя распределять права собственности и контролировать бюрократию [Handelman 1999].

Диаграмма 1



Примечание. Диаграмма 1 рассеяния показателей построена с помощью пакета SPSS. Линия регрессии на ней отражает тенденцию в их распределении.

Таблица 2

Расчет коэффициента корреляции

		ИВК	ИТБ	
Spearman's rho	ИВК	Correlation Coefficient	1,000	
		Sig. (2-tailed)	,000	
		N	15	
	ИТБ	Correlation Coefficient	,948**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	15	15

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Примечание. Поскольку работа велась с непараметрическими данными и двумерное распределение на диаграмме не вполне нормально, была использована корреляция Спирмана. Метод Спирмана позволил заменить точное значение порядковым номером в ранжированном ряду. Как все непараметрические методы, он дает более грубую, но намного более надежную оценку.

Приняв во внимание, что высокая корреляция, обнаруженная выше, вовсе не тривиальная закономерность, обратимся к поиску причин, ее объясняющих.

ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ СЕТЕЙ В ГОСУДАРСТВАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Воспроизводство коррупции как социального механизма можно объяснить “парадоксом устойчивости”. Стимулы к политической коррупции возникают у сегментов властвующей элиты, если ее положение либо крайне шатко, как в современных Украине и Кыргызстане или в России при Б.Ельцине, либо, напротив, — очень устойчиво, как в период второго президентского срока В.Путина в России или на протяжении всего постсоветского периода в большинстве республик Средней Азии. Важно отметить, что в Казахстане, Узбекистане и Туркменистане политические элиты сохраняют контроль над распределением ресурсов еще с советских времен. Приходится признать, что в условиях политической стабильности, основанной на закреплении монополии на власть за какой-либо одной группой, расцветают картели элит, созданные исключительно ради получения властной ренты.

В результате “погони за рентой” и сопутствующей ей борьбы за власть и распределение ресурсов коррупция на постсоветском пространстве начинает функционировать как политический институт, если не как институциональная среда. Ограничение доступа на политический рынок остается основной стратегией элитных групп в регионе на протяжении уже нескольких электоральных циклов, а коррупция стала одним из наиболее значимых предпосылок серии “цветных революций” в Грузии, Украине и Кыргызстане [см. напр. McFaul 2005].

Благоприятную почву для политической коррупции создала закрепленная почти во всех государствах постсоветской Евразии президентская форма правления. В ходе дискуссии вокруг “третьей волны демократизации” Х.Линц доказывал, что в условиях глубоких социальных изменений президентская система более нестабильна и менее эффективна, чем парламентская [Linz 1990: 51–69]. Тем не менее, в России и других постсоветских республиках главы государств получили очень широкие полномочия, а политический процесс приобрел высокую степень институциональной конфликтности. Стоит обратить внимание на замечание политологов о горизонтальной ответственности как необходимом условии снижения уровня коррупции [Shedler, Diamond, Plattner 1999]. Для этого достаточно, чтобы различные элементы государственной власти могли потребовать друг у друга отчета и были бы способны защитить собственную легитимную деятельность от вмешательства друг друга. Однако в рамках постсоветского “патронального президентства” [Хейл 2008] эти условия не выполняются. Налицо явное доминирование структур исполнительной власти, декоративный характер парламентов и зависимость судебных органов. Внутри бюрократических систем ключевые позиции оказались закреплены за “ближним кругом” главы государства. Эти люди получили контроль над государственным и партийным аппаратом, информационным пространством, силовыми структурами и основными отраслями экономики. “Ближний круг” основывается на системе личных связей, замкнутой на главу государства, и базирующейся на региональной, семейно-родственной или этнической общности, а также на общности текущих политических и деловых интересов. Таким образом, президентскую форму правления можно определить как важный институциональный стимул для политической коррупции.

Есть и другие значимые факторы становления политической коррупции как инструмента борьбы за власть на постсоветском пространстве. Сошлюсь

на С.Хантингтона: “Коррупция особенно распространена в странах, где нет эффективных политических партий...” [Хантингтон 2004: 87]. В большинстве государств региона политические партии не являются значимыми акторами политического процесса. “Единая Россия”, “Новый Азербайджан”, “Нур Отан”, Республиканская партия Армении, “Ак-Жол”, Народно-демократические партии в Таджикистане и Узбекистане — все это “партии власти”, но не правящие партии. Представляющие собой механизм консолидации административного ресурса, они создавались на базе бюрократии и функционируют, опираясь на политическое покровительство, клановые, региональные и отраслевые связи. Именно такие неформальные отношения и электоральная коррупция позволяют поддерживать равновесие постсоветских режимов.

Не менее важную роль играет состояние тотальной зависимости основных СМИ от государственных структур. Нехитрая формула “у кого телевизор, у того и власть” нашла на постсоветском пространстве удивительно полное подтверждение. А ведь именно свободные СМИ расцениваются большинством исследователей как наиболее действенное средство в борьбе с коррупцией [Бондаренко 2002: 224–236]. Дэн Сяопин, в свое время допустивший некоторую либерализацию информационной политики КНР для борьбы с коррупцией в рядах правительственных чиновников, именно по этому поводу отметил: “Мне не важно, какого цвета кошка: белого или черного, главное, чтобы она ловила мышей”. Для политических элит стран СНГ, по-видимому, важнее “цвет”, так как “черная кошка” может оцарапать их самих.

Последним по нашему счету, но не последним по важности фактором устойчивости коррупционных сетей является то, что лидеры постсоветских государств поддерживают конфликт интересов бюрократии и преследуют только тех чиновников, которые проявляют политические амбиции. В научной литературе неоднократно отмечалось, что антикоррупционные кампании часто используются для борьбы с политическими противниками и устранения политических “групп риска” [см. напр. Роуз-Аккерман 2003: 302]. Так борьба с коррупцией становится одним из инструментов борьбы с оппозицией. При этом угрозы взаимных коррупционных разоблачений являются действенным средством поддержания равновесия политических режимов.

Обещания нанести решительный удар по коррупции уже стали традиционным ходом в рамках предвыборных кампаний. Жесткая антикоррупционная риторика позволила в свое время прийти к власти в Белоруссии А.Лукашенко. Активно использует тему коррупции в своих целях президент Казахстана Н.Назарбаев. В России борьба с коррупцией стала одним из приоритетов политической повестки дня Д.Медведева. Однако ни шумные политические кампании, ни принятие все новых и новых законодательных актов не способны снизить уровень коррупции в обществе. Ведь именно на основе коррупции в постсоветских государствах были установлены неконкурентные политические режимы, и лишать себя этой основы — не самая желанная стратегия для элитных групп.

РЕЗУЛЬТАТЫ ПОСТСОВЕТСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Описывая общие принципы влияния коррупции на трансформацию постсоветских политических режимов, мы сознательно оставляли без внимания

вопрос о причинах различий в результатах этих трансформаций. Мы отнюдь не рассматриваем все республики бывшего СССР как единое целое, скорее разделяя мнение М.В.Ильина, что постсоветского пространства как политического феномена больше не существует⁴. Однако общность географического пространства, общность “прошлого” и примерное равенство “стартовых позиций” в начале экономических и политических трансформаций делают постсоветское пространство хорошим материалом для сравнительного регионального исследования и позволяют предложить типологию постсоветских политических режимов, критериями которой будут характеристики присущих им форм политической коррупции. Следуя логике исследования, наша типология будет соотноситься с состоянием равновесия политического режима⁵, в предположении, что его установление определяется достижением баланса спроса и предложения политических ресурсов между сегментами элитных групп. Коррупционные сети, ставшие, если использовать терминологию классика неинституционального подхода Э.Остром, “ареной взаимодействия” сегментов элит, показали себя эффективным инструментом установления такого равновесия в постсоветских политических режимах.

Наша типологическая схема включает: (1) демократическое равновесие; (2) демократическое неравновесие; (3) авторитарное неравновесие; (4) авторитарное равновесие и (5) закрытый авторитарный режим.

В случае, когда государство полностью контролирует экономику и информационное пространство, невозможно говорить о равновесии или неравновесии режима, поскольку в условиях монополизации ресурсной базы в политическом поле отсутствуют значимые акторы кроме собственно государства. На постсоветском пространстве закрытые авторитарные режимы были установлены в Белоруссии, Таджикистане, Узбекистане и Туркменистане. Государство осуществляет здесь даже не контроль, а прямое управление экономикой, что делает невозможным формирование автономных групп интересов. В республиках Средней Азии политическая коррупция также находит выражение в установлении “клановой гегемонии” [Collins 2002]. Здесь даже не приходится говорить об электоральной коррупции, поскольку выборы представляют собой абсолютно формальную процедуру. Все режимы, отнесенные к данному типу, можно определить как персоналистские. Решения принимаются исключительно внутри “ближнего круга” – клиенты главы государства. Политические партии и представительные органы не играют никакой роли в политическом процессе.

В России, Казахстане и Азербайджане политические отношения встроены в режим авторитарного равновесия. Эволюцию политического режима в России можно объяснить сменой фаз в отношениях государства и экономических групп интересов и, как следствие, переходами из одного типа режима в другой. В 1991-1993 гг., когда конкурирующие группировки элит распределяли пол-

⁴ Выступление М.В.Ильина на конференции “Новый политический цикл: повестка дня для России”. Москва, 5.12.2008.

⁵ В теории игр под равновесием понимается оптимальная ситуация в некооперативных играх, характеризующаяся устойчивостью к изменениям поведения участников либо их объединениям. В.Я.Гельман, первым из российских политологов предложивший использовать модель равновесия для изучения политических режимов, дает следующее его описание: “когда политические режимы находятся в состоянии равновесия (неважно демократического или нет), у акторов нет стимулов к изменению своего поведения” [Гельман 2007: 82].

номочия и сферы влияния, в России установилось демократическое неравновесие. После того, как Б.Ельцин в ситуации относительного ресурсного доминирования подавил основных соперников внутри нового правящего класса, наметилась тенденция к переходу в состояние авторитарного неравновесия. Тяжелые социальные последствия реформ в экономической сфере, высокий уровень административной коррупции и война в Чечне значительно снизили символический капитал первого президента и подорвали легитимность правящего режима. В то же время масштабные реформы в экономике и, прежде всего, приватизация государственной собственности привели к становлению экономических групп интересов, которые посредством “захвата государства” стали играть решающую роль в определении политики, особенно на региональном уровне. Кульминацией влияния олигархов на политический процесс явились президентские выборы 1996 г. Проведение агрессивной пропагандистской кампании, использование административного ресурса, “покупка голосов” и другие формы электоральной коррупции обеспечили Ельцину переизбрание на президентский пост, но сделали его зависимым от интересов тех людей, которые эту победу профинансировали. Можно констатировать, что после проведения выборов 1996 г. политический режим России окончательно перешел к состоянию авторитарного неравновесия. Между “олигархами” развернулась борьба за новые ресурсы и позиции доступа к принятию государственных решений. Политическое поле было крайне поляризовано, управление страной осуществлялось посредством президентских декретов, механизмы согласования интересов не работали. В дальнейшем основное значение для трансформации режима приобрела конкуренция властных группировок в пространстве СМИ. Информационные войны, сопровождавшие избирательную кампанию в Госдуму в 1999 г., стали отражением столкновения интересов бизнес-групп. С приходом к власти В.Путина была провозглашена политика “равноудаленности”, а затем последовательно реализована стратегия “захвата бизнеса”. “Недружественное поглощение” значимых экономических и политических акторов и неформальный консенсус внутри правящего класса позволили установить в России авторитарное равновесие, при котором ни у кого “наверху” нет стимулов к изменению существующей структуры процесса принятия политических решений.

В Казахстане, несмотря на значительную либерализацию экономики, в политике также утвердилась монополия государства, что при сохранении контроля над энергетическим сектором и СМИ позволяет поддерживать авторитарное равновесие [см. напр. Горст 2006]. Политический процесс в Азербайджане обнаруживает тенденции к султанизму [Guliyev 2005]. Клановые и региональные интересы выражаются здесь через патримониальные структуры. Отсутствие гражданского контроля деятельности государственных органов и колоссальные доходы от экспорта нефти способствуют созданию в стране устойчивых коррупционных сетей [Transparency International 2004: 160]. Механизмом консолидации ресурсов государства во всех трех случаях стали “партии власти”, функционирующие на основе неформальных связей внутри бюрократического аппарата. Неконкурентные политические режимы, отсутствие свободы СМИ и доминирование неформальных институтов в политических и экономических отношениях способствовали увеличению масштабов административной коррупции.

В Киргизии после “революции тюльпанов” установилось авторитарное неравновесие. Этот случай характеризуется высоким уровнем “захвата государства”, значительным элементом межклановой конфликтности и неопределенности политического процесса, а также влиянием организованных преступных группировок на процесс принятия политических решений.

Демократическое неравновесие характеризует политические режимы в Украине, Молдове, Армении и Грузии. Главным критерием отнесения к данному типу служит определенная автономия экономики по отношению к государственной власти и установление “правил игры” между политическими акторами, что, соответственно, создает ресурсную и институциональную основу для политической конкуренции и активизации фактора публичной политики.

В странах Балтии нашел свое воплощение режим демократического равновесия, обеспечивающий защиту от вмешательства государства в рыночные отношения и предоставляющий открытые и легальные процедуры влияния бизнеса на процесс принятия политических решений. Невысокий уровень административной коррупции, при практически полном отсутствии электоральной коррупции и клиентелизма, позволяет сделать вывод, что Эстония, Литва и Латвия, несмотря на неинклюзивность политического процесса, значительно преуспели в создании демократических институтов.

Итак, выделены пять типов политических режимов, установившихся в результате постсоветских трансформаций и различающихся по критерию политической коррупции (табл. 3).

Таблица 3

Типология постсоветских политических режимов

Страны	Тип режима	Содержательная характеристика
Литва, Латвия, Эстония	Демократическое равновесие	Обеспечение защиты от вмешательства государства в рыночные отношения Открытые и легальные процедуры влияния бизнеса на процесс принятия политических решений Отсутствие электоральной коррупции и клиентелизма Низкий уровень административной коррупции
Украина, Грузия, Армения, Молдова	Демократическое неравновесие	“Ресурсный плюрализм” Установление “правил игры” Сохранение электоральной и административной коррупции
Киргизия	Авторитарное неравновесие	Высокий уровень “захвата государства” Высокий уровень конфликтности и неопределенности политического процесса
Россия, Казахстан, Азербайджан	Авторитарное равновесие	“Недружественное поглощение” значимых политических и экономических акторов Реализация стратегии “захват бизнеса” Клиентелизм как основа функционирования административной системы и “партии власти”
Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан	Закрытый авторитарный режим	Государственное управление экономикой Формальность демократических процедур Клановая политика Широко распространенная административная коррупция

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящая работа представляет собой опыт применения методологических принципов теории общественного выбора и неоинституционализма к изучению трансформации политических режимов в постсоветских государствах. Для объяснения характера трансформаций нами была разработана аналитическая модель политической коррупции, включающая в себя разнообразные практики злоупотребления публичной властью, оказывающие воздействие на структуру и динамику политического процесса. Исследование было ориентировано на доказательство того, что характер трансформации политических режимов в республиках бывшего СССР в значительной степени был обусловлен формированием коррупционных сетей вокруг позиций контроля над распределением экономических, политических и символических ресурсов.

Работа с эмпирическими данными позволила сделать вывод о сильной взаимной зависимости между уровнем коррупции и характером политической и экономической трансформации постсоветских государств. Были выявлены основные факторы, определившие становление коррупционных сетей в государствах региона: (1) ориентация элит на извлечение ренты; (2) президентализм; (3) низкий уровень институционализации политических партий; (4) зависимость СМИ от органов государственной власти; (5) политизация антикоррупционных программ.

Была разработана оригинальная типология постсоветских режимов, позволяющая анализировать процессы их эволюции. Эффективный объяснительный потенциал предложенной типологии позволяет применять ее к изучению не только результатов постсоветских трансформации, но и политических изменений, происходящих в других регионах.

Главным выводом из данного исследования является то, что характер теневого обмена ресурсами между властью и бизнесом и исход борьбы между ними за овладение ресурсами другой стороны определяют тип формирующегося политического режима. В условиях борьбы за власть ставка доминирующего актора на создание коррупционных сетей позволяет установить неконкурентный политический режим, что в дальнейшем, способствует воспроизводству политической коррупции на разных уровнях политического процесса.

Несмотря на то, что всепроникающая коррупция подрывает легитимность государственной власти, в новых независимых государствах она выступает эффективным механизмом обеспечения стабильности. Формальные институты позволяют достичь некоторого уровня демократической легитимности постсоветских режимов, в то время как коррупция способствует реализации стратегии исключения из политического процесса внешних акторов, достижению гибкости при принятии решений и снижению неопределенности политических взаимодействий. Можно предположить, что дальнейшее влияние коррупции на политический процесс будет зависеть от того, насколько она будет способствовать сохранению стабильности постсоветских режимов и распределению ресурсов между основными акторами.

Андрефф А. 2004. Российская приватизация: подходы и последствия. — *Вопросы экономики*, № 6.

Афанасьев М. Н. 2000. *Клиентелизм и российская государственность*. 2-е изд., доп. М.: Московский общественный научный фонд.

- Афанасьев М.Н. 2006. *Невыносимая слабость государства: Очерки национальной политической теории*. М.: РОССПЭН.
- Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. 2006. Механизм “политического инвестирования”, или Как и зачем российский бизнес участвует в выборах и оплачивает партийную жизнь. — *Полис*, № 2.
- Бондаренко С.В. 2002. *Коррупцированные общества*. Ростов-на-Дону: Ростиздат.
- Бьюкенен Дж.М. 1997. *Сочинения*. Серия. Нобелевские лауреаты по экономике. М.: Таурис Альфа.
- Волков В.В. 2005. *Силовое предпринимательство. Экономико-социологический анализ*. М.: ГУ–ВШЭ.
- Горст И. 2006. Политические перспективы Казахстана. — *Pro et Contra*, январь-февраль.
- Гельман В.Я. 2003. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике. — *Полис*, № 4.
- Гельман В.Я. 2007. Из огня да в полымя? (Динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе). — *Полис*, № 2.
- Коммерсантъ*, № 221(3797), 30.11.2007.
- Меркель В., Круассан А. 2002. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях. — *Полис*, № 2.
- Роуз-Аккерман С. 2003. *Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы*. М.: Логос.
- Римский В.Л. 2004. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России. — *Общественные науки и современность*, № 6.
- де Сото Э. 2008. *Иной путь. Экономический ответ терроризму*. Челябинск: Социум.
- Фисун А.А. 2007. Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, типология. — *Отечественные записки*, № 6.
- Фонд ИНДЕМ 2001. *Разнообразие стран и разнообразие коррупции. (Анализ сравнительных исследований)*. Аналитический доклад. М.
- Хантингтон С. 2004. *Политический порядок в меняющихся обществах*. М.: Прогресс-Традиция.
- Хейл Г. 2008. Президентский режим, революция и демократия. — *Pro et Contra*, январь-февраль.
- Bertelsmann Transformation Index 2008. Political Management in International Comparison*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gutersloh.
- Carothers T. 2002. The End of the Transition Paradigm. — *Journal of Democracy*, v. 13, № 1.
- Collins K. 2002. Clans, pacts, and politics in Central Asia. — *Journal of Democracy*, v. 13, № 3.
- Guliyev F. 2005. Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization. — *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, v. 13, № 3.
- Handelman S. 1999. *Stealing the Dream: “Bandit Capitalism” in Post-Communist States. Nations in Transit*. N.Y: Freedom House.
- Hellman, J. S., Jones G., Kaufmann D. 2000. Seize the State, Seize the Day: Governance and State Capture in Transition Economies. — *World Bank Policy Research Working Paper*, № 2444.
- Linz J. 1990. The Perils of Presidentialism. — *Journal of Democracy*, v. 1, № 1.
- McFaul M. 2005. Transitions from Post-Communism. — *Journal of Democracy*, v. 16, № 3.
- O’Donnell G. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. — *Journal of Democracy*, v. 9, № 3.
- Shedler A., Diamond L., Plattner M. 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in new Democracies*. Boulder: CO.
- Transparency International*. 2004. Global Corruption Report. L.
- Transparency International*. 2007. Annual Report. Berlin.
- The World Bank. 2006. *Anticorruption in Transition 3. Who is Succeeding and Why?* Washington.