Теория и практика борьбы с коррупцией в Европе

Ангела Цайльхофер

Статья посвящена анализу научной разработанности темы коррупции и антикоррупции и, в частности, разным научным позициям по коррупции в современной западной политологии. Автор дает обзор разных базовых положений, теорий и пониманий феномена коррупции, а также самых актуальных развитий, как и в исследовании коррупции, так и в антикоррупционной практике. Антикоррупционная деятельность реализуется не только на национальном уровне, но во многом определяется участием стран в международных отношениях. И государственные, и негосударственные акторы участвуют в международном антикоррупционном режиме, который предлагает общие правила и ориентиры в борьбе против коррупции. Хотя вопрос о том, являются ли эти принятые международным сообществом правила целесообразными, насколько на самом деле достаточна информационная база для планирования специфических антикоррупционных мер на национальном уровне и каким образом можно оценивать результаты таких мер, остается открытым.

Несмотря на то, что коррупция как общественный феномен так же стара, как и само человечество, на протяжении многих десятилетий этой теме в общественных дисциплинах не уделялось достаточного внимания. Только в 1990-е годы тема коррупции неожиданно начала набирать популярность в научной среде, что привело к появлению большого количества литературы о причинах, следствиях и возможных методах борьбы с этим явлением. Стремительный рост научного, а также общественного интереса к этой теме совпал с повышением внимания к коррупции в политике и, соответственно, усилением антикоррупционных мер, стратегий и программ как на национальном, так и на международном уровне. Сегодня проблемы коррупции и эффективного государственного управления не только являются неотъемлемой частью дискуссий в соответствующих сферах науки о международных отношениях, но и занимают важное место во внутренней политике многих стран. В странах с высоким уровнем коррупции она стала также политическим оружием, темой, которую политические партии используют в борьбе за доверие избирателей, одновременно пытаясь дискредитировать оппонентов обвинениями их в коррумпированности.

Хотя сегодня коррупция в основном ассоциируется с политикой, она на самом деле является не только универсальным феноменом, но и в значительной степени междисциплинарным объектом исследования: этой темы касаются философия, теология, история, юриспруденция, экономика, социология и, наконец, политология. В рамках последней наиболее всеобъемлющими являются работы Арнольда Хайденхаймера *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Политическая коррупция: сравнительный анализ) и Карла Фридриха *Pathology of politics — Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda* (Патология политики: насилие, предательство, коррупция, секретность и пропаганда), вышедшие еще в 1970-е годы и положившие начало научным дискуссиям о сути и определениях, следствиях и причинах политической коррупции[1]. Эти дискуссии продолжаются до сих пор, тогда как их разные фазы характеризуются преобладанием разных концепций о самой коррупции и соответствующими идеями по борьбе с нею.

На сегодня существуют многочисленные определения понятия коррупции, хотя многие ученые

Цайльхофер Ангела — выпускница российско-германской магистратуры по международным отношениям, соискатель кафедры Мировых политических процессов.

считают, что всеобъемлющее определение вряд ли возможно по причине различных значений и коннотаций, присущих этому термину в разные эпохи, в различных контекстах и языках. Говоря о современных определениях политической коррупции, Хайденхаймер выделяет три основные концепции и, соответственно, разделяет возможные определения на категории «государственные учреждения», «рыночные» и «общественного интереса»[2]. И все же все они основаны на концепции государственного учреждения. Наиболее содержательное определение коррупции из категории «государственные учреждения» появилось в ранней работе Джозефа Ная, определившего ее как «[…] поведение, отклоняющееся от формальных обязанностей государственной деятельности ради частной (связанной с близкими родственниками, личной или в интересах узкой группы) материальной или статусной выгоды; либо нарушающее правила, запрещающие некоторые типы частных влияний»[3].

Основные составляющие этого определения — государственное учреждение, нарушение обязанностей, частная выгода — присутствуют и в простом определении, очень распространенном в настоящее время и преимущественно используемом международными организациями, занимающимися коррупцией и анти-коррупционными мерами. Оно описывает коррупцию как *злоупотребление государственной властью ради частной выгоды*[4]. Это широкое определение охватывает значительный спектр типов коррупции, включая крупную (политическую) и мелкую (административную), а также ее различные формы, включая взяточничество, хищение, мошенничество, вымогательство, фаворитизм и непотизм. Тогда как для некоторых целей это определение может оказаться слишком широким и неконкретным при повседневном применении, оно безусловно подходит для общего рассмотрения проблемы, потому что не исключает никаких разновидностей этого феномена.

Многообразие определений коррупции сочетается с существованием нескольких разных теоретических подходов и школ, различающихся своим взглядом на это явление и, соответственно, предлагаемыми рецептами его преодоления. Тогда как одни ученые смотрят на коррупцию как на признак деградации общества и побочный эффект модернизации, другие считают ее дефектом или отклонением от нормальных системных отношений, которые могут привести к крушению любой общественной системы. В подобных подходах общественное доверие как социальный капитал является важнейшим фактором, определяющим уровень проникновения коррупции в конкретное общество и его различные слои[5]. И все же наиболее популярный подход рассматривает коррупцию с точки зрения политэкономии, описывая ее как проблему максимизации индивидуальной выгоды, вызывающую рыночные отклонения.

Такое понимание, основанное на рациональности выбора, оставляет в стороне моральные соображения, сосредотачиваясь на цене коррупции, которая рассматривается в рамках моделей рентоориентированного поведения, отношений принципал-агент и «дилемма заключенного». С этой точки зрения люди прибегают к коррупции, потому что это им выгодно и таким образом они могут максимизировать свой выигрыш или минимизировать потери от какого-либо действия. Четко описывая функционирование важных механизмов, этот подход не учитывает контекстуальные факторы, такие как политическая система или общественный фон. В недавних исследованиях делается попытка соединить идеи из современной экономики с политологическими концепциями качества государственного управления, институциональных структур и типов правления[6].

Из этого возникает ряд гипотез о следствиях и причинах коррупции. Когда речь идет о коррупции, не всегда можно разделить причины и следствия, потому что они слишком тесно переплетены, как в случае с неравномерным распределением доходов и ВВП на душу населения[7]. Но, несмотря на это, гораздо чаще консенсус достигается в отношении последствий коррупции, чем ее причин. Повсеместно признано, что коррупция существенным образом влияет на уменьшение инвестиций и замедление экономического роста. Более того, она с большой вероятностью способствует уменьшению налоговых поступлений и возникновению бюджетных проблем, снижению качества инфраструктуры и общественных услуг, а также искажению структуры правительственных расходов[8]. Если раньше достаточное распространение имела идея о том, что коррупция «смазывает шестерни» экономики, сейчас в научных кругах пришли к консенсусу относительно того, что повсеместным следствием коррупции является уменьшение общественного благосостояния, хотя прийти к каким-то количественным показателям ученым пока едва ли удалось. Вот основная причина, по которой правительства в принципе соглашаются вводить антикоррупционные меры: даже если определить финансовый выигрыш от этих мер не представляется возможным, политические игроки полагают, что успех подобных мер все же приводит к повышению общественного благосостояния.

О причинах коррупции ведется гораздо больше дискуссий, потому что исследования, охватывающие несколько стран, часто дают совершенно различные значения одних и тех же коррупционных параметров, из чего делается вывод, что результаты подобных исследований зависят от определенных рамочных условий. Так, например, влияние политической системы на уровень коррупции вызывает жаркие дебаты, как и влияние на нее различных типов внутриполитических институтов[9]. Большая часть исследований причин (и следствий) коррупции — это сравнительные исследования, анализирующие ряд факторов на на-

циональном уровне на предмет их взаимодействия с уровнем коррупции. Неизбежная проблема подобных исследований заключается в трудностях измерения уровня коррупции, о чем будет подробнее говориться ниже. И все же, если методология этих исследований привязывает их к конкретному источнику информации о коррупции, существует принципиальная разница между подходами на основе выгоды, которые объясняют уровень коррупции (негативными) стимулами и максимизацией выгоды, и социологическими подходами, при которых причины коррупции ищут в культурных и исторических факторах[10].

В рамках последнего подхода ученые подчеркивают важность политической культуры страны и ее исторического развития для нынешней ситуации с коррупцией, что соответствует понятию *наследия* в теории трансформаций. Эти два подхода явно строятся на *логике консеквенциализма* и *логике правомерности,* в свою очередь основанных на фундаментально различных представлениях об индивидуальном поведении. Согласно логике консеквенциализма, индивид действует рационально, то есть, пытаясь максимизировать свою выгоду в рамках конкретных возможностей и ограничений. А согласно логике правомерности, поведение индивида зависит от норм и понятий, внутренне ему присущих, то есть индивид пытается действовать в рамках того, что считает правомерным.

Однако значительная часть исследований коррупции выделяет комбинацию двух этих подходов, например, влиятельное статистическое исследование Трайсманна, который считал, что протестантские традиции, история британской власти, более развитая экономика, более высокий уровень импорта, федерализм и долгий опыт демократии серьезно влияют на уровень коррупции[11]. Впоследствии и другие ученые попытались включить в свои модели экономические, социально-политические и культурные факторы, исследуя их влияние на уровень коррупции[12]. В эту же категорию попадает еще одна область антикоррупционных исследований, изучающая связь между социальным капиталом и коррупцией: социальный капитал, состоящий из таких индикаторов, как гражданское участие и общественное доверие, как считается, способствует снижению уровня коррупции[13].

Один из новейших подходов к исследованию коррупции близок дисциплине международных отношений, поскольку основан не на внутренних факторах, а на международном влиянии на государства. Исследование Сэндхольца/Грея впервые показало взаимозависимость между степенью международной интеграции и уровнем коррупции[14]. Авторы утверждают, что страны, которые в наибольшей степени интегрированы в мировое сообщество, в большей степени обладают экономическими и нормативными рычагами борьбы с коррупцией, что снижает ее фактический уровень в стране. Таким образом, это исследование объединяет подход с точки зрения выгоды с социологическим: поскольку экономические рычаги международного воздействия приводят к изменению относительных цен, увеличивая стоимость коррупции и понижая ценность выгоды от нее, интеграция в международное сообщество, преимущественно основанное на правилах, приводит к распространению антикоррупционных правил и лежащих в их основе норм. Таким образом, заключают авторы, более высокая степень интеграции в международное сообщество приводит к снижению уровня коррупции внутри страны.

Поскольку «интеграция в международное сообщество» в конце концов приводит к участию в международных конвенциях, режимах и организациях, исследование Сэндхольца/Грея уже находится на границе с другой сферой исследований — эффективности международных институтов. Согласно содержащей ряд интересных идей работе Кохейна, международные конвенции, режимы и организации — это три формы, которые могут принимать международные институты. Особый интерес представляют международные режимы, и поэтому их функциональность и эффективность стали одной из наиболее обсуждаемых тем в дисциплине «международные отношения». Классическое определение Стивена Краснера описывает международные режимы как «наборы гласных или негласных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, вокруг которых сходятся ожидания субъекта в конкретной области международных отношений». Антикоррупционное движение может рассматриваться как международный режим даже несмотря на то, что к настоящему моменту оно еще не доказало своей эффективности. Это — режим, продвигаемый международными организациями и формулируемый международными конвенциями в соответствии с их нормами и стандартами[15]. Этот антикоррупционный режим медленно эволюционировал в течение примерно трех десятилетий, набрав особую силу в 1990-е годы, когда все больше и больше международных институтов начали принимать в нем участие.

Начиная с принятия в 1970-е годы в США Акта об иностранных коррупционных практиках идея антикоррупционных норм распространилась и на другие национальные правительства и международные организации, хотя поначалу процесс был очень медленным и не приносил конкретных результатов. Только по окончании «холодной войны», когда вопросы преобразований и качества государственного управления неожиданно прибрели особое значение, коррупция была признана угрозой успешным преобразованиям и развитию, а международные организации, национальные правительства, а также частный сектор начали принимать меры против различных типов коррупции[16]. Несколько международных организаций сыграли ведущую роль в этом новом антикоррупционном режиме. На европейском континенте это были прежде всего ОБСЕ, Совет Европы и, в конце концов, ЕС.

ОБСЕ стала первым форумом для транснациональной антикоррупционной кампании, создав Рабочую группу по борьбе со взяточничеством, Конвенцию по борьбе со взяточничеством и соглашения по сотрудничеству в сфере борьбы с коррупцией в ЕС, Агентством по международному развитию США, Программой развития ООН и Азиатским банком развития. Всемирный банк сыграл очень активную роль в распространении антикоррупционных норм и исследованиях коррупции, а также, вместе с Международным валютным фондом (МВФ), установил условия по выдаче займов с целью оказать влияние на национальные правительства[17]. Более того, в то время как региональные международные организации, включая Совет Европы или Организацию Американских Государств, а также региональные банки развития продолжали борьбу с коррупцией в соответствующих сферах, Конвенция ООН против коррупции 2003 года впервые создала глобальные рамки для борьбы с этим феноменом. К настоящему моменту в нескольких регионах мира ряд организаций, сферы деятельности которых пересекаются, стремятся победить коррупцию, но последовательной концепции взаимодействия между всеми этими различными институтами пока нет.

Кроме международных организаций и национальных правительств, важную роль в международном антикоррупционном движении играют неправительственные организации и мультинациональные корпорации. Наиболее влиятельная неправительственная организация — это Transparency International (TI), ставшая основным антикоррупционным игроком в глобальном масштабе и имеющая филиалы в более чем 90 странах. Эта организация использует целый ряд инструментов для борьбы с коррупцией, наиболее известным из которых является индекс коррумпированности (Corruption Perception Index). Он составляется на основе экспертных оценок и социологических опросов с целью выявить восприятие уровня коррупции в 180 странах[18]. Кроме TI и других международных неправительственных организаций, существует большое количество мелких организаций на национальном уровне, имеющих значительный опыт в своем конкретном национальном контексте. Они занимаются продвижением подотчетности и прозрачности, часто требуя от своих правительств делать больше усилий в этом направлении.

В отличие от неправительственных организаций, роль мультинациональных корпораций в антикоррупционном движении неоднозначна, поскольку они в большой степени являются и частью самой проблемы, и необходимым партнером для ее решения. Если в своих странах мультинациональные корпорации могут и не участвовать в коррупции, когда они расширяют сферу своей деятельности на большое количество стран, вполне вероятно, что в некоторых из них они столкнутся с бизнес-средой, где коррупция является скорей правилом, чем исключением. Такая среда не только повышает уровень неопределенности для корпораций, делая их деятельность и ее результаты в значительной степени непредсказуемыми, но и принуждает сотрудников на разных уровнях управления совершать мелкие и крупные акты коррупции с целью не нанести ущерба бизнесу своей компании. Многие мультинациональные корпорации осознали эту проблему и уже начали разрабатывать и принимать меры против коррупции, способствующие прозрачности управления бизнесом, например, привлечение компаний, специализирующихся на корпоративном управлении, для контроля за своей деятельностью[19]. Но пока мультинациональные корпорации будут сталкиваться с недобросовестными чиновниками в разных странах мира, соблазн дать взятку с целью поддержать свой бизнес легко может возобладать над собственными обязательствами.

Чтобы устранить этот пагубный соблазн, национальные антикоррупционные стратегии стремятся повысить прозрачность и подотчетность деятельности государственных органов, повысить независимость судов, ввести новые правила для государственных учреждений и т д. Многие из этих мер выходят за рамки борьбы с коррупцией в узком смысле, пытаясь вместо этого создать более качественное, эффективное и прозрачное институциональное устройство и повысить эффективность правительств. Этот подход является частью концепции *качественного государственного управления,* ставшей популярной в политологии с начала 1990-х. Даже несмотря на использование в большом количестве литературы, термин *государственное управление (governance)* едва ли имеет конкретное значение, вместо этого являясь «гибким носителем» смыслов.

В очень общем виде управление может быть определено как «[…] обозначение того, как людьми руководят, и как осуществляются и регулируются дела государства. Это касается политической системы страны и того, как она взаимодействует с государственным управлением и законом»[20]. Несмотря на то, что не существует четких общепринятых стандартов определения качественного управления, международное сообщество стран-доноров постоянно настаивает на повышении качества государственного управления как одном из условий предоставления помощи[21]. Требования на основе концепции качественного управления, а также знания, предложенные международными институтами в отношении «правильных» мер против коррупции, часто имеют огромное значение при разработке страной антикоррупционных мер, особенно, в случае развивающихся стран, зависящих от помощи тех же самых институтов. Таким образом, основные участники международного антикоррупционного движения несут и часть ответственности за успех антикоррупционных мер и на национальном уровне. Наиболее красноречивым примером такого внешнего воздействия на качество национального государственного управления является влияние ЕС на страны-партнеры, стремящиеся к вступлению в ЕС.

В рамках растущего международного антикоррупционного движения в середине 1990-х ЕС начал борьбу с коррупцией, приняв Конвенцию по защите финансовых интересов Европейского сообщества и Союзную политику против коррупции, призывавшие к выработке антикоррупционных программам все страны, сотрудничающие с ЕС. После этого были разработаны несколько Планов действий и последствий, Стратегия миллениума по предотвращению и контролю над организованной преступностью и Конвенция по борьбе с коррупцией с участием официальных лиц Европейского сообщества или официальных лиц стран-членов ЕС.[22] С самого начала антикоррупционная политика ЕС охватывала не только страны-члены и структуры ЕС, но и стремилась к включению ее подходов в международную антикоррупционную деятельность, чтобы оказать влияние на страны-партнеры. Такая позиция еще больше упрочилась с принятием в 2003 году коммюнике «О всеобщей политике ЕС против коррупции», призывающиие привести в соответствие внутреннюю и внешнюю антикоррупционную политику ЕС.[23]

На международном уровне ЕС, как и другие интернациональные институты, способствует борьбе с коррупцией в контексте всеобщего подхода к качественному государственному управлению. Находясь среди первых международных организаций, четко вписавших понятие качественного государственного управления в свои договоры со странами-партнерами, ЕС сейчас сделала эту концепцию неотъемлемой частью своей внешней политики. Методы проведения этой политики в жизнь могут отличаться в зависимости от того, кто является партнером — государственный орган или гражданское общество — и от типа легитимизации их действий — «на выходе» или «на входе»[24]. В целом, качественное государственное управление — это цель, которой ЕС стремится достичь за счет различных программ реформ, касающихся компонентов государственного управления в странах-партнерах. У ЕС есть достаточно широкий набор требований в отношении антикоррупционных мер, которые в особенности касаются потенциальных членов — для вступления в ЕС они обязаны принять эффективные антикоррупционные меры и существенно снизить уровень коррупции в стране. В дополнение ко всем юридическим и организационным изменениям, которые должны быть сделаны, включая принятие постоянно расширяющегося *acquis communautaire* (общего права), ЕС предписывает каждой стране индивидуальные меры и задает приоритеты в борьбе с коррупцией.

В целом, в соответствии с последними антикоррупционными исследованиями можно выделить четыре типа мер, которые необходимо одновременно принять для эффективной борьбы с коррупцией как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе: правоприменение, предотвращение, институциональные реформы, направленные на установление верховенства закона, и прививание антикоррупционных норм и ценностей, что в идеале должно усиливать воздействие первых трех мер[25]. Кроме того, соблюдение этих мер должно контролироваться специальными учреждениями, имеющими в своем распоряжении адекватные ресурсы и подготовленный персонал. Основные показатели таких антикоррупционных учреждений — их мандат и функционирование, формы специализации, независимость, автономия и подотчетность, материальные ресурсы, персонал, полномочия, взаимодействие с гражданским обществом и негосударственным сектором и другими институтами[26]. В зависимости от параметров и их комбинации, такие учреждения могут принимать различные формы, от чего, в свою очередь, может зависеть эффективность их работы. При этом не существует однозначно «лучшей» модели антикоррупционного учреждения, потому что политический и институциональный опыт каждой страны требует подхода, адаптированного к ее конкретным вызовам. Антикоррупционные стратегии, не соответствующие реалиям страны, могут в реальности давать негативный эффект, задавая недостижимые цели и способствуя деморализации[27].

Кроме того, обычно антикоррупционные стратегии, предлагаемые международными организациями, предусматривают участие в антикоррупционных мерах гражданского общества и СМИ. В отношении последних обычно требуют проведения кампаний осведомления общественности о состоянии дел с коррупцией. На ранних стадиях реализации антикоррупционных стратегий действительно важно продвигать идеи прозрачности и чистоты в государственных структурах, в наибольшей степени охваченных коррупцией, повышать уровень осведомленности людей о причинах и следствиях этого явления и рекламировать меры, которые государство готовится принять для борьбы с разными видами коррупции. К настоящему времени в большинстве стран антикоррупционные программы существуют уже достаточно давно, а значит, осведомленность о проблеме уже не является очень важным вопросом. Напротив, если одна кампания в СМИ следует за другой и постоянно сообщается о новых случаях коррупции, у населения может сложиться впечатление, что уровень коррупции лишь увеличивается, и правительство практически не контролирует ситуацию. Таким образом, в определенный момент активное освещение коррупционной темы в СМИ может принести больше вреда, чем пользы. Но даже при этом рекомендуется сообщать об основных мерах против коррупции, принимаемых правительством, объяснять, почему именно эти меры выбраны, чего планируется достичь с их помощью и как население может помочь их эффективности.

Поддержка населения, достигнутая их верой в то, что государство сможет победить коррупцию, оказывает ключевое влияние на фактический успех

антикоррупционных мер. Поскольку их успех зависит не только от их принятия и законодательного закрепления на правительственном уровне, но и от их правоприменения различными государственными структурами и институтами, отношение населения играет крайне важную роль. Выполнение и проведение в жизнь антикоррупционных мер очень зависит от процесса принятия решений рядом индивидуумов, например, государственных служащих, правоохранителей, прокуроров, судей. Каждое из этих решений обуславливается не только формальными правилами, но также личным отношением, убеждениями и пониманием адекватного поведения. Чтобы изменить общественный климат с целью реализации антикоррупционных мер, требуются усилия, направленные на все население и влияющие на господствующее в данном обществе восприятие коррупции.

Наряду с поиском «правильной» модели для каждой конкретной страны, «правильного» освещения в прессе и кампаниях оповещения общественности и «правильного» способа изменения существующего отношения населения к коррупции, еще одной распространенной проблемой является оценка эффективности выбранных мер. Эта проблема имеет два аспекта. Во-первых, трудности с измерением уровня коррупции как таковой делают сложным и измерение улучшений, что, в свою очередь, может подвергнуть сомнениям эффективность принятых мер. Во-вторых, даже если улучшения очевидны, это еще не является доказательством того, что они достигнуты именно благодаря антикоррупционным мерам.

Первая проблема часто обсуждается в литературе о коррупции и борьбе с ней. Существует много индикаторов уровня коррупции, включая индекс коррумпированности TI, Характеристику деловой и предпринимательской среды (BEEPS), Всемирные индикаторы управления в сфере «контроль коррупции» и коррупционные рейтинги Freedom House — но в их адрес было высказано очень много критики, особенно в том, что касается измерения уровня коррупции на основе ее восприятия[28]. Например, И. Крастев и Г. Ганев утверждают, что правительственные антикоррупционные меры и соответствующее их освещение в СМИ ведут к восприятию уровня коррупции как увеличивающегося, даже если эти меры оказываются успешными и приводят к уменьшению коррупции, то есть индексы восприятия уровня коррупции могут быть неверными[29].

Согласно этой логике, восприятие уровня коррупции как высокого может на самом деле означать, что правительство очень активно борется с ней и это, в конечном итоге, приведет к ее снижению. На эти критические замечания, безусловно, стоит обращать внимание, но ученые, отстаивающие идею сбора данных о коррупции на уровне ее восприятия населением, утверждают, что подобные индикаторы все же являются наилучшим из имеющихся источников информации об уровне коррупции[30]. Неизбежной проблемой изучения коррупции является то, что предмет исследования имеет «скромный» характер, его нельзя непосредственно «наблюдать». Поэтому ученые вынуждены пользоваться доступными измерениями, а значит, данные о восприятии становятся основным источником информации. В то же время они должны постоянно стремиться улучшать методологию и методику измерения, и сами индикаторы восприятия как таковые.

Второй вопрос заключается в том, могут ли (заметные) улучшения ситуации с коррупцией за определенный период времени быть объяснены принятием антикоррупционных мер. Существование национальных антикоррупционных программ или участие международных антикоррупционных режимов само по себе не является доказательством фактического воздействия на уровень коррупции в той или иной стране, поскольку часто выполнение антикоррупционных мер значительно отстает от того, что предполагалось достичь с их помощью[31]. Даже если меры приняты, их эффект может отличаться от ожидаемого, проявляться с задержкой, сопровождаться побочными явлениями и тому подобное. До настоящего времени антикоррупционные исследования не смогли разработать точный метод оценки эффективности антикоррупционных мер. Многие международные акторы используют собственные процедуры оценки и мониторинга коррупции, что можно обнаружить, например, в ежегодных отчетах о ее результатах в ЕС в документах группы государств против коррупции (GRECO). В ОБСЕ это делается в процессе реализации нескольких антикоррупционных программ, включая Стамбульский план действий. Чтобы оправдать продолжение антикоррупционных действий, используемые ресурсы и давление, оказываемое в этой области на национальные государства, международные акторы должны каким-то образом доказывать, что принимаемые меры и программы эффективны, а антикоррупционные стратегии, подобранные для каждой конкретной страны, приносят результаты.

Значительное увеличение числа участников антикоррупционных усилий во всем мире свидетельствует о все более повсеместном осознании разрушительной природы коррупции и необходимости с ней бороться. Одновременно растет убеждение, что реализация различных программ и разных способов оценки их успешности может в действительности приводить к политическим проблемам на национальном уровне. Во-первых, если различные международные организации требуют выполнения предполагаемых ими действий, меры, принятые в этом случае на национальном уровне могут служить скорей удовлетворению поставленных требований, а не эффективному противоборству с коррупционными явлениями. Кроме того, если реформы на

национальном уровне лишь навязываются извне и не исходят от внутренних общественно-политических субъектов, то результаты могут иметь лишь краткосрочный характер и позднее создать новые проблемы. Влияние международных акторов на антикоррупционные действия на национальном уровне может быть полезным для инициирования неких действий в этой сфере. Но для того, чтобы эти действия осуществлялись в долгосрочной перспективе, необходима их поддержка на национальном уровне. Без однозначных и искренних действий хотя бы какой-то части национального политического сообщества усилия международных организаций не приведут к устойчивому прогрессу в борьбе с коррупцией, в лучшем случае принесут лишь фрагментарные и незначительные перемены в сфере, где нужна реализация комплексной стратегии.

Summary: *The article analyses the state of research on corruption and anti-corruption focusing particularly on the variety of scholarly positions on corruption in current Western political science. The author gives an overview of various basic assumptions, theories and perceptions of the phenomenon of corruption and describes the latest developments in corruption research as well as anti-corruption practice.*

Anti-corruption activities do not only take place on the national level, but to a great extent are determined by a country's integration in international affairs. State as well as non-state actors take part in an international anti-corruption regime which offers common rules and reference points for combating corruption. Yet the question is whether these internationally accepted rules are actually functioning, whether the existing information base is sufficient for the design of specific anti-corruption measures at the national level, and how one can actually evaluate their results.

Ключевые слова:
коррупция, антикоррупция, международные отношения, международные режимы, государственное управление.

Key words:
corruption, anti-corruption, international relations, international regimes, governance.

1. Heidenheimer, Arnold J. (ed.) (1970). Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, New Brunswick; Friedrich, Carl J. (1972). Pathology of Politics — Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda, New York.
2. Heidenheimer, Arnold J. (1989). Introduction, in: Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael and LeVine, Victor (eds.): Political Corruption. A Handbook, New Brunswick and London, 3–14. P. 8ff.
3. Nye, Joseph (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit-Analysis, in: American Political Science Review 61(2), 417–427. P. 417.
4. Lambsdorff, Johann Graf (2007). The Institutional Economics of Corruption and Reform, Cambridge. P. 16f.; и др.
5. Offe, Claus (2004). Political Corruption: Conceptual and Practical Issues, in: Kornai, János and Rose-Ackerman, Susan (eds.): Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition, Houndmills and New York, 77–99; и др.
6. Rose-Ackermann, Susan (2006) (ed.): International Handbook on the Economics of Corruption, Cheltenham and Northampton.
7. Lambsdorff, Johann Graf (2006). Causes and Consequences of Corruption, in: Rose-Ackermann, Susan (ed.): International Handbook on the Economics of Corruption, Cheltenham and Northampton, 3–51. P. 22ff.
8. Mauro, Paolo (1997). Why worry about Corruption?, International Monetary Fund Economic Issues 6, Washington. P. 6f.
9. Blake, Charles and Martin, Christopher (2006). The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy, in: Democratization 13(1), 1–14; Gerring, John and Thacker, Strom (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism, in: British Journal of Political Science 34, 295–330; Lederman, Daniel, Loayza, Norman and Soares, Rodrigo (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter, in: Economics & Politics 17(1), 1–35; и др.
10. Ades, Alberto and Di Tella, Rafael (1999). Rents, Competition and Corruption, in: American Economic Review 89, 982–993; Sandholtz, Wayne and Taagepera, Rein (2005). Corruption, Culture and Communism, in: International Review of Sociology 15(1), 109–131; и др.
11. Treismann, Daniel (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study, in: Journal of Public Economics 76, 399–457.
12. Sandholtz, Wayne and Koetzle, William (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade, in: International Studies Quarterly 44(1), 31–50; Paldam, Martin (2002). The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics, in: European Journal of Political Economy 18, 215–240; и др.
13. Bjørnskov, Christian (2003). Corruption and Social Capital, Working Papers 03–13, University of Aarhus, Aarhus School of Business, Department of Economics, at: http://ideas.repec.org/p/hhs/aareco/2003_013.html, accessed 13 May 2009; и др.

14. Sandholtz, Wayne and Gray, Mark (2003). International Integration and National Corruption, in: International Organization 57(3), 761–800. P. 761.
15. Там же. P. 768f.
16. Heinemann, Ben and Heimann, Fritz (2006). The Long War Against Corruption, in: Foreign Affairs 85(3), 75–86. P. 75ff.
17. Sandholtz/Gray 2003. P. 769.
18. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.
19. Heineman/Heimann 2006. P. 80
20. Landell-Mills, Pierre and Serageldin, Ismail. (1992). Governance and the External Factor, in: Summers, Lawrence and Shah, Shekhar (eds.). Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, Washington, DC. P. 304.
21. Nanda, Ved (2006). The 'Good Governance' Concept Revisited, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 603(1), 269–283. P. 269f.
22. European Commission (2003c). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption, COM(2003) 217 final. P. 3f.
23. Там же. P. 19f.
24. Börzel, Tanja, Pamuk, Yasemin and Stahn, Andreas (2008). Good Governance in the European Union, Berlin Working Paper on European Integration No. 7, 01/2008. P. 5ff.
25. Heineman/Heimann 2006. P. 76.
26. Klemenčič, Goran; Stusek, Janez (2008): Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models, Paris. P. 14ff.
27. Khan, Mushtaq (2006). Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward, G-24 Discussion Paper 42, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva. P.3.
28. Olken, Benjamin (2006). Corruption Perception vs. Corruption Reality, NBER Working Paper No. W12428; Urra, Francisco-Javier (2007). Assessing Corruption. An Analytical Review of Corruption Measurement and its Problems: Perception, Error and Utility, Washington; и др.
29. Krastev, Ivan and Ganev, Georgy (2004). The Missing Incentive: Corruption, Anticorruption and Reelection, in: Kornai, János and Rose-Ackerman, Susan (eds.): Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition, Houndmills and New York, 151–172.
30. Kaufmann, Daniel, Kraay, Art and Mastruzzi, Massimo (2006). Measuring Corruption: Myths and Realities, Washington DC. P. 2ff; и др.
31. цTarullo, Daniel (2004). The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, in: Virginia Journal of International Law 44(3), 665–710; и др.