

Костокрызов Павел Игоревич.

кандидат исторических наук,
научный сотрудник отдела права
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург.

**Коррупция и антикоррупционная политика в латиноамериканских странах:
современные вызовы и тенденции**

Проблема коррупции остается одной из самых острых для многих стран Латинской Америки. Вместе с тем, Россию часто уподобляют в этом отношении латиноамериканским странам. В докладе рассматриваются особенности латиноамериканской коррупции, выявляются её сходства и отличия от «отечественной модели». Делается вывод, что, при наличии несомненных общих черт, таких, как масштаб коррупции в государственном аппарате и её «системный» характер, различаются, прежде всего, ведущие акторы и главные выгодоприобретатели коррупции в России и Латинской Америке. Автор также анализирует основные параметры антикоррупционной политики, проводимой правящими кругами латиноамериканских государств, достигнутые на этом пути успехи и имеющиеся проблемы. Показано, что эффективный контроль над коррупцией не может быть достигнут исключительно административными и полицейскими мерами. Путь к решению проблемы лежит через совместные действия государства и гражданского общества.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, гражданское общество, государство, Латинская Америка.

Латинскую Америку принято считать одним из наиболее коррумпированных регионов мира. В публикуемых международными организациями, такими, как «Трансперенси Интернэшнл», мировых рейтингах государств по уровню коррупции большинство латиноамериканских стран из года в год занимают места в конце списка – среди самых неблагополучных в этом отношении государств.

Вместе с тем, начиная с последнего десятилетия прошлого века общим местом стали сравнения, проводимые между Россией и Латинской Америкой. В этой связи нередко говорят о «латиноамериканизации» нашего общества и политической системы, «латиноамериканском уровне коррупции» в России и т. д. И такие параллели, пусть и поверхностные, имеют под собой определённые основания. Действительно, в индексах коррумпированности государства Российская Федерация соседствует с такими странами, как Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Парагвай и др.

Поэтому представляется интересным более пристально присмотреться к феномену латиноамериканской коррупции, чтобы выявить его особенности, а также рассмотреть те методы, которые используют для борьбы с ней в государствах, имеющих, по крайней мере, на первый взгляд общие с нашей страной проблемы.

Во-первых, необходимо отметить, что далеко не все страны Латинской Америки поражены коррупцией в одинаковой степени. Уровень коррупции в регионе варьируется в весьма широких пределах – от вполне благополучных по среднемировым меркам Уругвая и Чили до Никарагуа, Гондураса и Венесуэлы, для которых тотальная коррумпированность государственного аппарата стала подлинным национальным бедствием. Таким образом, говоря о «латиноамериканском уровне коррупции», надо отдавать себе отчёт, на какую именно группу стран должен указывать этот термин (как правило, имеются в виду самые неблагополучные по этому показателю государства, которых в регионе большинство). По количественному критерию Россия, действительно, попадает в категорию наиболее коррумпированных государств вместе с целым рядом развивающихся стран, включая не только латиноамериканские, но и большинство африканских и азиатских.

Второй вопрос, ответ на который не столь очевиден – насколько российская коррупция похожа на латиноамериканскую по своим качественным характеристикам?

Исследователи выделяют четыре «регионально-культурные» модели коррупции:

- западноевропейскую, для которой характерен низкий уровень коррумпированности госаппарата и резко негативное отношение общества к этому феномену;

- азиатскую, в которой коррупция воспринимается обществом как приемлемое явление, обусловленное культурно-историческими традициями;

- африканскую, где власть фактически принадлежит группе экономических кланов, основные политические институты функционируют лишь номинально, прикрывая полное господство олигархии, экономика примитивизируется, социум резко дифференцируется;

- латиноамериканскую, при которой попустительство правительства коррупции даёт возможность теневым и криминальным группам достигнуть могущества, соизмеримого с государственным [Голик, Карасев: 2005, с. 185].

При внимательном рассмотрении становится очевидным, что отечественная модель коррупции не соответствует полностью ни одной из них. Вопреки бывшим почти общепринятыми полтора-два десятилетия назад представлениям о доминировании в политической жизни страны «олигархов» (под которыми подразумевались исключительно финансово-промышленные магнаты, но не высшие бюрократы и «силовики»), «семибанкирщине» и т.д., более обоснованным представляется утверждение, что в России ведущими акторами коррупционной деятельности остаются государственные чиновники высокого ранга, а бизнес выступает для них источником незаконного обогащения. Таким образом, в отличие от латиноамериканской и африканской моделей «захвата государства» частными корпорациями при помощи коррупционного механизма, в России сложилась противоположная ситуация – «захват бизнеса» коррумпированной бюрократией, использующей в частных корыстных интересах вверенный ей обществом ресурс публичной власти. «Теневики» и мафиозные кланы, даже в период своего наивысшего могущества

в 90-е годы, не достигали такой степени политического влияния, как в некоторых латиноамериканских странах. Скорее следует признать, что в России они служили дополнительным инструментом, с помощью которого правящий слой направлял социальные процессы в период реформ в наиболее выгодное для себя русло.

Для характеристики отличий российской «модели» коррупции от латиноамериканской представляется интересным следующее замечание Ю.В.Голика и В.И.Карасева: «если на протяжении предшествующей индустриализму истории взяточничество... в качестве субъекта деятельности имело государственного служащего и именно мотивация его поведения являлась определяющей, то при складывании современной... социальной системы источником мотивации выступают корыстные и политически-властные устремления клиента. В условиях господства корпоративной олигархической структуры общественного производства субъектом социально значимой коррупционной деятельности в особо опасных для самого общества размерах выступает заказчик – клиент, для которого государственный служащий (а иногда государственная структура или даже отдельное национальное правительство) выступает не более чем важным инструментом реализации частного по отношению к государству и обществу противоправного интереса» [Голик, Карасев: 2005, с. 199].

Сопоставляя это наблюдение с приведенными выше фактами, казалось бы, можно заключить, что коррупция в России носит архаический, доиндустриальный характер, обусловленный, по-видимому, архаичностью самой социальной системы. Однако такой вывод представляется чересчур поспешным. Объяснение этой особенности российской коррупции, на наш взгляд, следует искать в истории формирования современной социально-экономической системы, а именно в переходе от планово-государственного хозяйства к рыночно-частнокапиталистическому. Крупный капитал в России формировался путём приватизации государственной собственности, находившейся под полным контролем партийно-государственной номенклатуры. Этот контроль она постаралась сохранить и в новых, рыночных условиях. Как показывает практика, ей это вполне удалось. Функционирующая в стране модель «элитарной» коррупции и является механизмом такого контроля. Указывая на эту особенность, отечественные исследователи подчёркивают, что «в России коррупция создавала свои сети на основе существующих государственных структур и структур, которые в недавнем прошлом, до приватизации, были государственными» [Голик, Карасев: 2005, с. 245].

Нельзя сказать, что коррупция такого типа совершенно не знакома латиноамериканским странам. «Захват бизнеса» правящей группировкой высшей бюрократии (прежде всего, военной) был характерен для некоторых диктаторских режимов (например, для диктатуры А.Стресснера в Парагвае), однако это явление было здесь скорее исключением, чем правилом, и в настоящее время не встречается в регионе.

Таким образом, российская коррупция сходна с латиноамериканской по масштабам, но не по

структуре и внутренним механизмам функционирования.

Этот промежуточный вывод ставит перед нами со всей остротой третий, наиболее важный в рамках данной конференции, вопрос – об опыте борьбы с коррупцией в России и латиноамериканских странах, его сопоставимости и возможности заимствования моделей и приёмов антикоррупционной политики при наличии выявленных фундаментальных различий.

Авторы учебника по антикоррупционной политике весьма пессимистично оценивают мировой опыт в сфере противодействия коррупции: «Есть только одна проблема, связанная с международным опытом политической борьбы с коррупцией. Она состоит в том, что лишь немногие из попыток снизить уровень коррупции оказались по-настоящему успешными» [Антикоррупционная политика: 2004, С. 230]. В Латинской Америке в этом отношении дело обстоит не лучше, чем в мире в целом. Но всё же некоторые аспекты антикоррупционной политики, проводимой государствами региона могут представлять интерес как в теоретическом, так и в практическом плане.

Прежде всего, обращают на себя внимание страны-лидеры, находящиеся в индексе восприятия коррупции в одной группе с западноевропейскими государствами и США – Уругвай и Чили. Причём столь высокие позиции в рейтинге они держат стабильно с тех пор, как «Транспэренси Интернэшнл» начала его публиковать в 1995 г. Чем же выделяются эти государства в своём регионе? Обе страны в 80-е годы прошлого века (Уругвай в 1985, Чили – 1989) перешли от военной диктатуры к демократическому режиму, каковой продолжают укреплять и поддерживать. Демократические институты в них характеризуются редкой для региона стабильностью. Возникает соблазн сделать банальный вывод о том, что демократия – лучшее противоядие от коррупции, однако не всё так просто. Военных диктатур в Америке давно не осталось, все страны (за исключением Кубы и, с некоторыми оговорками, Венесуэлы) идут по пути демократического развития, однако успехи большинства из них в борьбе с коррупцией не столь впечатляющи.

Для сравнения возьмём страну, которую часто называют «старейшей демократией Латинской Америки» – Колумбию. Действительно, диктатуры в ней устанавливались редко и ненадолго (последняя – в середине 50-х годов XX века). Однако демократическая политическая система не смогла обеспечить Колумбии ни прочного правопорядка, ни социально-экономической стабильности, ни внутренней безопасности. История страны наполнена гражданскими войнами, последняя из которых длится вот уже полвека. Ещё полтора-два десятка лет назад Колумбия представляла собой failed state – «несостоявшееся государство»: одно из первых мест в мире по количеству убийств, всевластие наркокартелей и бессилие государственного аппарата, утрата контроля над значительной частью национальной территории, охваченной партизанской войной. Свою лепту в бедственное положение страны вносила и коррупция, достигшая наибольшего размаха в 1990-е годы. Сегодня положение страны существенно изменилось в лучшую сторону:

крупнейшие криминальные синдикаты разгромлены, уровень преступности заметно снизился, как и интенсивность военных действий, правительство уверенно контролирует большую часть территории, политические институты укрепляются, экономика растёт. Но при этом именно в сфере борьбы с коррупцией достигнутые успехи довольно скромны.

Рейтинг восприятия коррупции в стране в начале 2000-х годов вырос по сравнению с 1990-ми (высокий рейтинг означает низкий уровень коррупции и наоборот), достигнув максимального значения в 2005, затем вновь несколько снизился [Transparency International: 2013]. Коррупцией поражены все институты и уровни государственной власти, она проявляется в различных формах: повседневная бытовая коррупция, когда граждане вынуждены давать взятки чиновникам за исполнение ими своих обязанностей; экономическая – подкуп должностных лиц предпринимателями; политическая, в том числе, электоральная – использование средств криминальных группировок для финансирования избирательных кампаний, давление на избирателей, злоупотребление властью в целях борьбы с политическими оппонентами и т. д. В последние годы не происходит таких громких скандалов, как в середине 90-х годов, когда стало известно, что избирательная кампания победившего кандидата в президенты финансировалась одним из крупнейших и опаснейших наркокартелей, однако политики менее крупного ранга – губернаторы, мэры, депутаты регулярно становятся «героями» подобных разоблачений и фигурантами уголовных дел.

Кстати, это происходит не только в Колумбии. В последние годы целый ряд бывших глав государств Латинской Америки был признан виновным в коррупционных преступлениях: экс-президенты Никарагуа Арнольдо Алеман, Гватемалы Альфонсо Портильо, Гаити Жан-Бертран Аристид, Парагвая Луис Гонсалес Макки, Перу Альберто Фухимори, Венесуэлы Карлос Перес и др. [Bautista: 2012, p. 54, 60-61]. За ними следует ещё более длинный ряд министров, судей, губернаторов и т. д. И в этом ещё одно существенное отличие латиноамериканской ситуации от российской. В России «элитарная» коррупция практически всегда остаётся латентной, а если и раскрывается, то высокопоставленный чиновник избегает наказания. Это прямое следствие того коренного различия, о котором говорилось выше: источником и главным выгодоприобретателем коррупции в Российской Федерации является высшая бюрократия, ведущая своё социальное происхождение от номенклатуры советских времён, а бизнес, как легальный, так и теневой, выступает её младшим партнёром. Представляя собой сплочённую корпорацию, она без особого труда нейтрализует «антикоррупционные импульсы», представляющие опасность для её положения (и, как правило, возникающие как побочный результат борьбы групп внутри самой правящей элиты). В итоге противодействие коррупции ограничивается низшим и средним уровнями государственного аппарата.

Это порождает у граждан скептическое отношение к самой возможности эффективной борьбы с коррупцией. Согласно результатам социологических исследований, проведённых

фондом «ИНДЕМ» в начале 2000-х годов, российское общество воспринимает коррупцию как органическую часть сложившейся в стране социально-политической системы. Значительная (если не бóльшая) часть населения, при негативном отношении к самому феномену коррупции, тем не менее, участвует или выражает готовность участвовать в коррупционных отношениях, расценивая их как неизбежное зло. Это означает, что отечественный социум фактически капитулирует перед коррупцией и не имеет внутренних ресурсов для эффективной борьбы с этим явлением [Голик, Карасев: 2005, с. 238-244].

Разумеется, высокопоставленные латиноамериканские коррупционеры также делают всё возможное, чтобы сохранить своё положение и превратить антикоррупционные меры в фикцию. Но, как видно из приведённых выше примеров, им это удаётся в гораздо меньшей степени, чем их российским «коллегам». Хотя и преувеличивать эффективность борьбы с коррупцией не следует. Например, из 594 дел об изъятии собственности, приобретённой должностными лицами незаконным путём, инициированных Генеральной прокуратурой Колумбии в 2002-2012 гг., лишь 11 (4,3%) завершились судебным решением об изъятии [Secretaría de Transparencia: 2013]. Тем не менее, даже в такой стране, как Колумбия, чиновники высокого ранга, замешанные в противозаконной деятельности, периодически становятся фигурантами уголовных дел и подвергаются серьёзным наказаниям.

Объясняется это функционированием, пусть и деформированных, но институтов, обеспечивающих контроль гражданского общества за государством. К ним относятся органы местного самоуправления, разнообразные НКО, свободные СМИ, но прежде всего парламент и политические партии.

Это утверждение может показаться противоречащим вышеприведённым фактам, иллюстрировавшим политическую, в том числе электоральную коррупцию. Действительно, парламенты и партии в странах Латинской Америки существуют в той же системе отношений, что и другие политические институты, и подвержены тем же рискам и порокам. Более того, именно партии, согласно опросам, являются самыми коррумпированными учреждениями в глазах граждан большинства латиноамериканских стран [Bautista: 2012, p. 56]. Так, по мнению колумбийцев, Конгресс и политические партии делят первое место по уровню коррумпированности, а исполнительная и судебная власти «довольствуются» вторым [Transparency International: 2013]. О слабости и недостаточной эффективности законодательных органов латиноамериканских государств говорят и зарубежные исследователи [Роуз-Аккерман: 2003, с. 196].

И тем не менее, существование пусть слабых и коррумпированных, но *независимых* демократических институтов – парламента и политических партий – создаёт серьёзную возможность для гражданского общества контролировать государственные органы и должностных лиц.

Объясняется это, разумеется, не присущим этим институтам «чудодейственным» свойствам,

а существующей в них реальной политической конкуренцией. Политические деятели способствуют выявлению и наказанию преступных действий своих соперников, тем самым помогая обществу в целом ограничивать коррупцию. Можно сказать, что, как бы парадоксально это ни прозвучало, наличие множества партий, пусть даже коррумпированных, даёт гражданскому обществу эффективный инструмент антикоррупционной политики.

Исследование, проведённое под эгидой Всемирной организации парламентариев против коррупции, показало, что «уровень восприятия коррупции в стране уменьшается по мере того, как усиливается парламентский контроль [за исполнительной властью – П.К.] и форма правления становится более парламентской» [Improving Democratic Accountability: 2013, p. 1]. Если к этому добавить свободу партийной деятельности и политическую конкуренцию, независимую судебную систему, беспрепятственную деятельность НКО и других организаций, осуществляющих гражданский контроль, то мы, возможно, получим те стартовые условия, которые позволят обществу двигаться в направлении снижения коррупции.

Как показывает мировой опыт, полностью искоренить коррупцию невозможно. Но можно свести её масштаб к такому уровню, при котором она перестанет оказывать разрушительное влияние на национальную экономику и социально-политическую систему. Задача эта не может быть решена исключительно административными и полицейскими мерами; путь к её решению лежит через совместные действия государства и гражданского общества.

1. Антикоррупционная политика. Учеб. пособие. / Под ред. Г.А.Сатарова. – М. 2004.
2. Антикоррупционная политика. Справочник. / Под ред. А.В.Малько. – М. 2006.
3. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб. 2005.
4. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. – М. 2003.
5. Bautista O. D. El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución// Espacios Públicos, Año 15 (35). Madrid. 2012. pp. 48-62.
6. Improving Democratic Accountability Globally. A Handbook on Congressional Oversight in Presidential System. – Ottawa. 2013 // Global organization of Parliamentarians Against Corruption (GoPAC) http://gopacnetwork.org/Docs/CO_Handbook_EN.pdf.
7. Gutierrez H. Colombia: Overview of Corruption and Anti-Corruption. Transparency International, March 15, 2013 // http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/373_Colombia_Overview_of_corruption_and_anti-corruption.pdf
8. Secretaría de Transparencia. Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. – Bogotá. 2014. // http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/dialogos-transparencia/2014/mayo/Paginas/20140507_01.aspx
9. Secretaría de Transparencia. Rajada la extinción de dominio en casos de corrupción. – Bogotá. 2013. // http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/Prensa/2013/abril/Paginas/20130412_01.aspx
10. Transparency International. Corruption Perception Index 2013. – 2013. // <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

Pavel I. Kostogryzov, Candidate of History, researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

Corruption and anti-corruption politics in Latin American countries: present-day challenges and trends

Abstract: Corruption keeps being one of the most urgent problems for many Latin American countries. At the same time Russia is often mentioned as a similar to Latin America in this point. This paper explores the particular qualities of corruption in Latin America, reveals its common and distinctive features, in comparison with the Russian case. The conclusion is drawn, that, although having undoubted similarities, different are, first of all, main actors and beneficiaries of corruption in Russia and Latin America. The author analyzes basic features of anti-corruption strategies, implemented by ruling groups in Latin American states, achieved success and existing problems. The paper reveals, that efficacious control over corruption could not be achieved by only administrative and policial measures. The way to resolve the problem goes through cooperation of the state and civil society.

Keywords: corruption, anti-corruption politics, transparency, civil society, Latin America.

Костогрызов П. И. Коррупция и антикоррупционная политика в латиноамериканских странах: современные вызовы и тенденции. // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. тр. по итогам Всерос. науч. конф. Екатеринбург: 2014. С. 435 – 442.