

## ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

*М. Чокгезен, ст. преподаватель,  
Кыргызско-Турецкий университет «Манас»*

### **У Коррупция: причины и результаты**

уровень повышенной коррумпированности может быть различным в зависимости от страны, периода и ведомства. Именно эти различия натолкнули специалистов на мысль, что необходимо исследовать и проанализировать источники коррупции. Основываясь на исследованиях известных ученых [1], постараемся разобраться в основных факторах этого зла.

**1. Экономический фактор** обуславливают низкий уровень жизни народа и очень низкая заработная плата государственных служащих. Для развивающихся стран, где уровень жизни минимальный и никто не уверен в завтрашнем дне, взяточничество является основным источником дохода среди государственных чиновников. Вмешательство государства в экономику страны также является фактором, определяющим коррупцию, так как прямое или косвенное вмешательство государства, увеличение его роли в экономике страны, к сожалению, соответственно увеличивает и масштабы коррупции. Кроме этого, в странах, где государство доминирует в вопросах распределения и регулирования всех финансовых трансфер, уровень коррумпированности особенно высок.

**2. Политический фактор.** Уровень политической конкуренции также является показателем коррупции. В странах, где отсутствуют демократические преобразования,

где избиратели не имеют возможности высказывать свою точку зрения и особенно, когда коррумпированы высшие эшелоны власти, наиболее серьезную озабоченность вызывает растущая возможность уйти от ответственности для многих коррумпированных чиновников. Кроме этого, ситуация создает благоприятный климат для вовлечения еще большего количества людей в коррумпированную среду.

**3. Правовой фактор.** К сожалению, отсутствие конкретики в правовой инфраструктуре государства создает условия коррумпированным государственным чиновникам для субъективного, а зачастую неправильного толкования статей законов и нормативных актов.

При эффективном функционировании правовой и юридической системы, способной обеспечить прозрачность деятельности государственных ведомств, имеется возможность снижения уровня коррумпированности. В противном случае, как уже было сказано, уход от ответственности дает возможность создания еще более благоприятного климата для коррупции. Существует также множество исследований, направленных на изучение отрицательного воздействия коррупции на производительность и эффективность экономики<sup>1</sup>. В первую очередь коррупция является основной причиной торможения как внутренних, так и внешних инвестиций, во-вторых, причиной

<sup>1</sup> Для более глубокого изучения данной темы см. работы: Грей и Кауфман (1998 г.); Танзи (1998 г.); и Бардхан (1997 г.).

несправедливого распределения источников дохода, что также негативно влияет на рост экономики. Кроме того, стоит отметить негативное влияние коррупции на политические и общественные ценности. Особенно это явление вызывает общее недовольство среди народа, когда снижается его доверие к органам власти и политикам, что в свою очередь еще больше увеличивает рост коррупции. Таким образом, как критическое состояние экономической, политической и общественной ситуации является предпосылкой роста коррупции, так и сама коррупция является одной из причин такой ситуации.

### **Проблема коррупции в странах с переходной экономикой**

В конце 80-годов в странах Восточной Европы и бывшего Союза начался процесс перехода от тоталитарного режима к демократии, от командно-административной системы к рыночной экономике. Необходимо было начать новые социальные и экономические реформы. По отчетам Всемирного банка за 2000 г., в период проведения социальных и экономических реформ наблюдался рост коррупции в этих странах, где государственные служащие высокого ранга стремились использовать ситуацию переходного периода для личного обогащения. Этот период был наиболее благоприятен для роста коррупции, так как преобразования в системе права, государственного управления только начинались. Стоит отметить также злоупотребления в процессе приватизации и неготовность государственных институтов к контролю над проведением реформ и нововведений. В этих условиях проблема коррупции в странах с переходной экономикой становилась более актуальной. Транспарэнси Интернэшнл, исследовав проблему коррупции в 90 странах мира с 1999 по 2002 г., пришла к

следующему выводу: уровень коррупции в странах с переходной экономикой намного превышал таковой в странах Европы. Особенно в странах СНГ уровень коррупции был на первом месте в мире. А государства Восточной Европы и Балтии<sup>2</sup> по своей коррумпированности догнали некоторые страны Ближнего Востока и Северной Африки, Юго-Восточной Азии и Тихого океана и Латинской Америки.

В отчете Всемирного банка проблема коррупции в странах с переходной экономикой классифицируется по трем основным факторам. Во-первых, это то, что осталось от бывшего Союза, политическое и экономическое наследие страны оказалось одной из важнейших причин развития коррупции в странах СНГ. Исследования показали, что уровень коррумпированности выше всего там, где дольше всех просуществовал социалистический режим, так как сама по себе социалистическая система не способствовала развитию демократических институтов и поощряла постоянное вмешательство государства в экономику. Кроме того, первоначальные экономические реформы сами по себе послужили фактором, определяющим уровень коррупции. В первую очередь это касается богатых полезных ископаемых и природных ресурсов государства, которые определенные лица страны старались использовать во благо личного обогащения. Также стоит отметить, что с развалом большого государства наблюдался резкий и глубокий спад уровня жизни народа, где даже месячная заработная плата высших государственных чиновников была ниже прожиточного уровня, что легко способствовало зарождению коррумпированной среды.

Во-вторых, сам по себе переходный период стал фактором, определяющим уровень коррупции. Если в странах Восточной Европы в переходный период страной управляло

<sup>2</sup> Для того, чтобы рассмотреть страны Восточной Европы отдельно от Турции, она включена в классификацию стран Ближнего Востока и Северной Африки.

коалиционное правительство, то в государствах СНГ все управление быстро перешло в руки старой коммунистической «братии». Таким образом, в этих странах была продолжена традиция управления государством «сверху вниз».

Следующими определяющими факторами стали методы приватизации. Методы, использованные в процессе приватизации и разгосударствления, также повлияли на рост коррупции. Вследствие непрозрачных методов приватизации большой объем государственного имущества перешел в частные руки. В исследованиях ученых видно, как коррупция в странах с переходной экономикой негативно влияет на рост экономики, обуславливает низкий уровень инвестиций и производственных процессов. В странах, где взяточничество является нормой жизни, легко обходится механизм контроля, наблюдается очень высокий уровень теневой экономики и низкий уровень доходной части бюджета государства. Конечно, ограниченный бюджет страны не дает возможности осуществлять макроэкономическую стабилизацию. В результате роста коррупции повышается недоверие народа к его политическим деятелям, руководителям, судебной и правоохранительной системе в целом, что в свою очередь является прямой предпосылкой роста незаконных явлений и преступности.

### **Проблема коррупции в Кыргызской Республике**

Исследования показывают на высокий уровень коррупции в Кыргызстане. Одним из официальных источников является ежегодно публикуемый с 1995 г. Транспарэнси Интернэшнл «Индекс восприимчивости (познания) коррупции». Индекс представляет собой своего рода систему оценок от 0 до 10, где страна, имеющая индекс ближе к нулю,

считается наиболее коррумпированной, а ближе к оценке 10 - соответственно, менее коррумпированной. С 1995 по 1999 г. официальных данных о Кыргызской Республике у Транспарэнси Интернэшнл еще не было. Эти данные они получили только в 1999 г., где, по оценкам специалистов, из исследованных 99 стран мира Кыргызстан по некоррумпированности был на 87-м месте, т.е. фактически был одной из самых коррумпированных (12-й страной) из 99 государств.

Другим официальным источником является «Анкета производительности компаний и условий труда», подготовленная в 1999 г. Всемирным банком вместе с Европейским банком развития и реконструкции. В анкетировании приняли участие свыше 3000 владельцев компаний и высших государственных служащих из 22 стран с переходной экономикой. Анкета состояла из двух частей: первая - административная коррупция и вторая – влияние отдельных лиц на государственное имущество. Административная коррупция представляет собой влияние на результаты правовых разногласий, изменение соответствующих правил и регулирований с целью личного обогащения отдельных административных работников. А второе, т.е. влияние или претендование на госимущество, означает прямое давление юридического или физического лица на ход и результаты правовых решений и регулирований. В Кыргызской Республике, к великому сожалению, коррупция имеет место и в той, и другой форме. В другой анкете, проведенной в 2000 г. под названием «Коррупция в Кыргызстане», 74% опрошенных считают, что уровень коррупции во много раз возрос, по сравнению с советским периодом. Также исследования показали, что в Кыргызстане уровень коррупции наиболее высок среди государств с переходной экономикой, потому что здесь сложились самая

благоприятная среда для роста коррупции и самые слабые механизмы защиты от этого зла.

После развала социалистического режима, были предприняты радикальные шаги по реформированию экономики. Но так как не все решения в этом направлении соответствовали общепринятым законам рыночной экономики, в начальной стадии переходного периода произошел большой спад национального дохода (см.таблицу). Так как спад происходил параллельно либерализации цен, которая в свою очередь привела к росту инфляции, чувствовалось, что страна зашла в экономический тупик. По данным Всемирного банка за 2000 г., годовой доход в Кыргызстане на душу населения не превышал 270 долл. США, а 51 % населения находился за чертой бедности. Но это только статистические данные Всемирного банка, а в реальности ситуация более чем серьезная, если отметить еще тот факт, что в 2000 г. средняя заработная плата составляла около 22 долл., а государственные служащие по несколько месяцев не получали заработную плату. Разве только это не может стать предпосылкой для роста коррупции?

Среди стран СНГ Кыргызстан раньше других принял решение ввести экономические реформы, поэтому намного преуспел в развитии рыночной экономики. Первым национализировал валюту, первым вошел в состав ВТО. В первые дни суверенитета, первым либерализовав цены и поставив 10%-ю ставку налога на импорт, раньше других стран СНГ вышел на международный рынок. Особенно неплохо прошел процесс приватизации мелких и средних предприятий, не говоря, конечно, о крупных. Несмотря на то, что реформы сами по себе проходили по намеченному направлению, избежать в процессе реформ появления и в последующем роста коррупции, к сожалению, не удалось. Приватизационная политика допустила создание наиболее благоприятных условий для роста коррупции. Несмотря на минимальное

вмешательство государства в ценовую политику, другие формы вмешательства в виде разрешений, регулирований и т.д. до сих пор являются препятствием для естественного развития рынка. Как показали результаты анкеты Всемирного банка, государственное регулирование и налоги (высокие налоговые ставки, налоговые ведомства, инспекторы, поправки и изменения налоговых ставок и др.) являются еще большим препятствием росту производительности частных предприятий и компаний, нежели фактор коррупции. Хотя в 1999 и 2000 гг. была проведена реформа по ограничению всевозможных государственных регулирований и механизмов контроля, ситуация до 1999 г. уже создала благоприятные условия для роста коррупции.

Другой проблемой, вызывающей коррупцию в Кыргызстане, является недостаточность, а порой и отсутствие необходимых законов и нормативных актов по предупреждению и наказанию коррупции. В анкете «Коррупция в Кыргызстане» (2000 г.) большинство как простых граждан, так и представителей делового бизнеса главной причиной взяточничества и мздоимства назвали «уход от ответственности или ненаказуемость за взяточничество». Почти 37 % общего числа простых граждан, 50 % государственных служащих и 45 % представителей бизнеса отметили недостаточность развития правовой системы в республике, что в свою очередь и является удобным случаем для появления элементов коррупции. На вопрос, какие именно законы не соответствуют реалиям сегодняшнего дня, они отметили налоговое, таможенное, уголовно-процессуальное законодательство и некоторые статьи Конституции. В процессе реформирования экономики Кыргызстана были приняты новые и изменены старые законы, отвечающие условиям рынка. Возможно, не все принятые законы могут подходить к настоящему времени, но основная проблема состоит в их

выполнении. Существует ряд очень даже неплохих, позитивных законов и нормативных актов, но, к сожалению, не все они выполняются. Возможно, это тоже одна из причин роста коррупции в республике. По результатам этой же анкеты, больше всех из государственных ведомств погрязли в коррупции и взяточничестве, поочередно от большего к меньшему: правоохранительные органы, Министерство внутренних дел, сотрудники Государственной автомобильной инспекции, таможенная служба, Налоговая инспекция, суды и прокуратуры, высшие учебные заведения.

В этой работе при исследовании различий уровня коррупции в странах с переходной экономикой, мы использовали оба критерия и выявили, что во всех странах с переходной

экономикой ситуация отнюдь не одинаковая, и имеются существенные различия. К примеру, в государствах бывшего Советского Союза проблема коррупции наиболее актуальна, нежели в странах Восточной Европы. Как мы уже отметили выше, Кыргызстан в этом случае не является исключением и, согласно исследованиям специалистов международных организаций, считается коррумпированной страной. После изучения причин и результатов коррупции, стоит посмотреть на таблицу, где представлено влияние коррупции на некоторые макроэкономические показатели, и сравнить показатели Кыргызстана со среднестатистическими показателями других групп стран.

#### Влияние коррупции на некоторые экономические показатели, %

	Средний годовой рост ВВП 1990-2000	Годовой рост внутренних инвестиций 1990-2000	Отношение прям. инос. инвестиций к ВВП 1997-2000	Уровень влияния коррупции на производительность 4 – max препятствие 1 - нет препятствия
Страны с перех. эконом.	-2,62	0,79	2,74	2,44
Страны Вост.Европы	0,39	5,60	3,12	2,35
Страны СНГ	-5,88	-9,09	1,92	2,54
Кыргызстан	-4,10	-5,00	1,58	3,34

Источники: Отчеты Всемирного банка за 1999, 2000, 2001 и 2002 гг.  
Отсутствуют данные о Туркменистане и Таджикистане.

Как видим, в различных регионах влияние коррупции на макроэкономические показатели разное. В первую очередь коррупция негативно влияет на рост экономики. После обретения независимости, в странах с переходной экономикой произошли существенные перемены, экономически они стали слабее, но впоследствии смогли добиться позитивного экономического роста. Несмотря на это, средняя арифметическая величина различных показателей за первые десять лет независимости оказалась отрицательной. Немного лучше ситуация в странах Восточной Европы (0,39 %), а в

государствах бывшего Советского Союза средняя величина – 5,88 %, в Кыргызстане – 4,10 %.

Коррупция оказала негативное воздействие также и на инвестиционную среду в странах с переходной экономикой. Если в странах Восточной Европы средний рост инвестиций составил 5,6 %, то в СНГ инвестиции уменьшились на 9 %. В Кыргызской Республике эта величина составляет 5 %.

Уровень коррупции, таким образом, негативно повлиял не только на внутренние, но и на прямые иностранные инвестиции. С 1997 по

2000 г. соотношение прямых иностранных инвестиций к ВВП в странах с переходной экономикой составило 2,74 %. Если по СНГ (1,92 %) эта величина почти в 2 раза меньше, чем в странах Восточной Европы (3,12 %), то в Кыргызстане (1,58 %) она наименьшая среди стран СНГ.

Конечно, нельзя спад экономики жестко и однозначно связывать только с коррупцией. Спад экономики был в первую очередь связан с кризисом и распадом внешнеэкономических связей в СССР. Инвестиции уменьшились не в результате роста коррупции, а потому что экономика не работает. Другое дело, что на этой волне расцвела коррупция.

Коррупция негативно влияет не только на макроэкономические показатели, но как видно из таблицы, на производительность тоже. По оценкам специалистов Всемирного банка и Европейского банка развития и реконструкции, проводивших анкетирование среди владельцев компаний и крупных государственных чиновников, коррупция также негативно отражается на производительности и росте предпринимательства малого и среднего бизнеса. В Кыргызстане коррупция занимает седьмое место по уровню препятствия росту предпринимательства, после высоких налогов, государственного регулирования, макроэкономической стабильности, финансирования, политической стабильности и безопасности жизни человека. То, что проблема коррупции в Кыргызстане, по результатам анкетирования, находится на седьмом месте, показывает или на большую актуальность других проблем или же Кыргызстан неплохо ведет борьбу с ней. Потому что величина препятственности коррупции в Кыргызстане не очень высока, хотя многие кыргызские предприниматели считают коррупцию одной из наиболее серьезных проблем.

Эмпирические исследование также показывают, что у большинства кыргызстанцев

проблема коррупции вызывает сильную озабоченность. По данным анкетирования 2000 г., 39 % бизнесменов и государственных служащих и почти треть населения республики считают коррупцию одним из главных препятствий экономических реформ. А почти все участники анкетирования считают «коррупцию и взяточничество» и «присвоение незаконным путем государственного имущества» самой главной опасностью среди всех преступлений. Особую озабоченность этой проблемой высказали предприниматели страны, где почти 2/3 их числа считают коррупцию и взяточничество преступлением номер один.

Таким образом, в переходный период в Кыргызстане новые экономические и социальные реформы, политическая незрелость руководителей, недостаточная развитость правовой и судебной системы создали благоприятные условия для роста коррупции. Но, с другой стороны, почти завершенная приватизация, сокращение государственного вмешательства в экономику страны и либерализация всей экономики, по сути, уменьшили вероятность коррумпированности. Хотя элементы коррупции в республике все еще существуют, основными методами борьбы с ней считается успех экономической политики и целенаправленность решений политиков.

#### Литература



0,5  
печ. л.

1. Alan M.S. A Theory of limits on corruption and some applications. - *Kyklos*, 1995. - Vol. 48; Gray, Cheryl W. ve Daniel Kaufman. Corruption and Development. - *Finance and Development*, March, 1998. - P.7-10; Tanzi, Vito. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. - *IMF Staff Papers*. - Vol. 45. – 1998. - № 4 (December). - P. 559-594; Bardhan P. Corruption and Development/ A review of Issues, *Journal of Economic Literature*. – 1997. - 35(3). - P. 1320-1346.
2. Leff, Nathaniel H. Economic Development through Bureaucratic Corruption/ *The American Behavioral Scientist*. - 1964 (Nov.). - 8 (2). - P.8-14.
3. Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishny/ Corruption, *The Quarterly Journal of Economics*. – Vol. 108. - Issue 3 (August, 1993). – P. 599-617.
4. Transparency International (TI), 1999; Corruption Perceptions Index, 1999.  
<http://www.gwdg.de/~uwvw/1999Data.html>
5. World Bank, World Business Environment Survey (2000),  
<http://info.worldbank.org/governance/wbes/>
6. World Bank (2002, 2001, 2000, 1999), World Development Indicators, Washington DC.