

ТИПОЛОГИЯ КОРРУПЦИИ: РЕЛЕВАНТНЫЕ МЕРЫ И ГРУППЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Леонид ГРИГОРЬЕВ

кандидат экономических наук,
президент фонда «Институт
энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента
Международного университета в Москве

Максим ОВЧИННИКОВ

заместитель начальника
Аналитического управления
Федеральной антимонопольной службы,
аспирант экономического факультета
МГУ имени М. В. Ломоносова

О
К
О
Н
О
М
И
А
·
П
О
Л
И
Т
И
К
А

О
К
О
Н
О
М
И
А
·
P
O
L
I
T
I
K
A

1. Постановка проблемы

Определение действенных мер противодействия коррупции, а также оценка их эффективности требует понимания всех ее специфических особенностей. В зависимости от сферы распространения коррупция оказывает различное воздействие на экономический рост, в то время как сравнительные выгоды и издержки коррупционных форм поведения формируют стимулы экономических агентов, на которые, в свою очередь, следует обратить внимание при разработке мер противодействия. Идентификация существенных характеристик коррупционных трансакций позволит сформировать комплекс эффективных мер в отношении различных видов коррупции с точки зрения сравнительных выгод и издержек противодействия. В данном случае мы исходим из функционального подхода к исследованию проблемы, что предполагает определение альтернативных мер противодействия коррупции, выявления сравнительных преимуществ и недостатков соответствующих альтернатив. При такой постановке вопроса верховая коррупция — приоритетное направление борьбы с точки зрения соотношения издержек и выгод при создании оптимального сдерживания нарушений формальных правил¹.

¹ Stigler G. J. The Optimum Enforcement of Laws // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. No 3. Более подробно о влиянии верховой административной коррупции и коррупции с «захватом государства» см.: Григорьев Л. М., Овчинников М. А. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2.

Реализация коррупционных трансакций может осуществляться в рамках как частного, так и политического рынков институтов. «Рынок институтов — это процесс, который позволяет индивидам выбирать правила игры в их сообществе. Посредством своих добровольных взаимодействий индивиды оценивают уже существующие правила, определяют и проверяют пригодность новых»². Выделяются два типа рынков институтов — политический и частный. На политическом рынке институтов действия сводятся к изменению существующего институционального устройства (явные институциональные сделки). В случае с частным рынком происходит выбор определенной институциональной формы поведения (неявные институциональные сделки). Таким образом, коррупционные трансакции³, реализуемые на частном рынке институтов, позволяют обеспечить выгоды и преимущества взяткодателю в условиях действующих институтов. Коррупционные трансакции, реализуемые на политическом рынке институтов, обеспечивают данные выгоды посредством изменения существующего институционального устройства (введения новых, изменения старых институтов регулирования).

Используя классификацию Всемирного банка⁴, можно сказать, что механизмом распространения административной коррупции⁵ является частный рынок институтов, а коррупции с «захватом государства» — политический рынок институтов. Аналогично процессу распространения любого института (с точки зрения его выбора и использования экономическими агентами) коррупционная трансакция, реализуемая на уровне политического рынка институтов, определяет характеристики частного рынка, а значит — степень распространения и характеристики административной коррупции. Подкуп лиц, принимающих стратегические решения, узкими группами интересов обеспечивает последним перераспределительные преимущества следующего рода: перераспределение дохода, перераспределение экономических возможностей, перераспределение экономических преимуществ⁶. Перераспределение

² Pejovich S. The Markets for Institutions Versus the Strong Hand of the State: The Case of Eastern Europe // Economic Institutions, Markets and Competition / B. Dallago, L. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 1996. P. 117.

³ Под коррупционной трансакцией понимается действие индивида (взяткодателя) в форме отчуждения прав собственности на те или иные блага в пользу взяткополучателя в обмен на перераспределительные, экономические и иные преимущества, возникающие в результате изменения существующего институционального устройства (явные институциональные трансакции) или же выбора институциональной формы поведения, их обеспечивающей (неявные институциональные трансакции).

⁴ Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries // Finance and Development. 2001. September; Hellman J., Jones J., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies / World Bank Policy Research Working Paper 2444. 2000. September; Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate / World Bank. 2000; Anticorruption in Transition 2 Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999—2002 / World Bank. Washington, DC, 2004.

⁵ Наш подход несколько отличается от подхода Всемирного Банка: (1) «захват государства» реализуется за счет разнообразных действий, включая и коррупционные явные трансакции, поэтому мы будем говорить о коррупции с «захватом государства» как элементе «захвата»; (2) административная коррупция не является однородной с точки зрения участвующих групп, размеров взяток, масштабов, механизмов сдерживания, поэтому данный вид будет разделен на три подвида. Это позволит определить существенные характеристики административной коррупции на каждом из ее уровней, дееспособные механизмы борьбы и существующие ограничения их реализации. Более того, такое разделение позволит более аккуратно проводить эмпирические исследования и осуществлять межстрановые сравнения их результатов.

⁶ Bromley D. W. Economic interests and institutions: The conceptual foundations of public policy. N.Y., 1989. P. 130; Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. С. 73.

экономических возможностей и преимуществ, как правило, ассоциируется с ухудшением институциональной среды функционирования частных субъектов, не участвующих в «захвате», что, в свою очередь, создает благоприятные условия (возможности вымогать административную ренту) для развития административной коррупции, распространяющейся посредством частного рынка институтов. Именно такой подход позволяет объяснить логику инициирования коррупционных сделок со стороны бизнеса и граждан, так же как искусственное создание барьеров (дефицита — если речь идет о государственных услугах) для бизнеса может быть по существу «принуждением к коррупции».

Если «захват» подразумевает добровольность обмена, то административная коррупция — как вымогательство со стороны чиновника (если существует возможность расширительной трактовки нормы регулирования), так и инициирование коррупционной трансакции со стороны частного субъекта. Можно сказать, что по уровню централизации и неопределенности коррупция с «захватом государства» более централизована⁷ и ассоциируется (при прочих равных) с меньшим уровнем неопределенности (особенно если группа «захватчиков» и «захватываемых» остается стабильной), по сравнению с административной коррупцией (табл. 1), однако размеры взятка, уровень воздействия на экономический рост намного значительнее. Указанные характеристики коррупционных трансакций имеют ключевое значение с точки зрения стимулов как должностных, так и частных лиц, которые, принимая их во внимание, отбирают для себя наиболее эффективные модели поведения на частном рынке институтов.

Т а б л и ц а 1

Типология коррупции

Тип	Субъект		Сфера возникновения и распространения	Добровольность коррупционного обмена	Степень централизации	Уровень неопределенности
	взяткополучатель	взяткодатель				
Низовая административная 1	Работник бюджетной сферы, рядовой чиновник*	Граждане	Частный рынок институтов	Добровольный, недобровольный обмен	Менее централизованная	Высокий
Низовая административная 2	Рядовой чиновник*	Бизнесмены				
Верховая административная	Местные и федеральные чиновники руководящих должностей	Бизнесмены, местные и региональные чиновники	Политический рынок институтов	Недобровольный обмен (business capture)	Более централизованная	Низкий
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Элементы политической элиты**	Бизнесмены, региональные и федеральные чиновники руководящих должностей				

* Следует допускать возможность передачи части коррупционных доходов вверх по административной лестнице.

** Возможная продажа должностей (кормление) цементирует систему коррупционных отношений.

⁷ В данном случае под централизацией понимается наличие возможности взяткополучателя координировать коррупционную трансакцию по отношению к остальным коррупционерам.

Как с точки зрения воздействия коррупции на экономический рост, так и с точки зрения мер противодействия указанные ее виды следует рассматривать в рамках разграничения низовой и верховой коррупции. Верховая коррупция — с точки зрения «общей классификации» — охватывает коррупцию «с захватом государства», а также наиболее масштабные коррупционные трансакции частного рынка институтов (верховая административная коррупция). Низовая коррупция представлена низовой административной коррупцией (низовая административная 1, 2), обладает всеобщностью и охватывает в каждой стране массу населения и фирм в отношениях с мелкими чиновниками различных ведомств. Нужно отметить, что деление коррупции на низовую и верховую достаточно условно, поскольку зависит от контекста исследования и характера исследуемого объекта. Указанные в таблице 1 типы коррупции не являются изолированными друг от друга, так как возможны различные варианты их взаимозависимости. Распространение коррупции одного типа может создавать благоприятные условия для другого. Например, распространение коррупции с «захватом государства», как правило, ассоциируется с ухудшением защиты прав собственности и качества институтов регулирования хозяйственной деятельности. В первом случае создаются условия для распространения захвата бизнеса государством (*business capture*), во втором — для распространения административной коррупции. В рамках же административной коррупции между различными ее уровнями возможна как конкуренция за административную ренту, так и взаимное сотрудничество с осуществлением передачи части коррупционной ренты наверх с целью обеспечения необходимого уровня лояльности вышестоящих должностных

Т а б л и ц а 2

Предмет коррупционной трансакции, релевантные и общие эффекты

Типы коррупции	Основание	Релевантный эффект	Общий эффект
Низовая административная 1	<ul style="list-style-type: none"> Услуга; ускорение законного решения Обход санкции за нарушение законодательства 	Перераспределение личных доходов, вытеснение индивидов с низкими доходами из потребления государственных услуг, снижение их качества, социальные конфликты	<ul style="list-style-type: none"> Ухудшение состояния институциональной среды функционирования бизнеса, создание и воспроизводство инфраструктурных ограничений Рост неопределенности, связанный с непредсказуемым изменением правил игры (смена «захвата»), а также с отсутствием механизма координации и защиты коррупционных трансакций Ухудшение качества государственного управления Снижение доверия общества к государству
Низовая административная 2	Административные барьеры	<ul style="list-style-type: none"> Перераспределение прибылей в личный доход (вычет из инвестиций), повышение уровня неопределенности Воспроизводство ошибок первого и второго рода, снижение качества регулирования Создание спроса на «захват государства» 	
Верховая административная	Распределение государственных расходов, захват частных активов чиновниками	Переход бюджетных средств в руки фирм, искажение структуры государственных расходов в пользу высокозатратных проектов в ущерб улучшению использования существующей инфраструктуры, снижение эффективности государственных текущих и инвестиционных расходов, снижение качества реформы государственного сектора	
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Перераспределительные преимущества	Перераспределение власти, расходных полномочий, смещение целей управления в пользу интересов узкой группы, создание благоприятных условий для развития административной коррупции (ухудшение качества защиты прав собственности и контрактов, рост административных барьеров)	

лиц. В таблице 2 представлена взаимосвязь типов коррупции, предмета коррупционных трансакций и экономического эффекта.

2. Меры противодействия и группы поддержки

Методы борьбы, барьеры на пути коррупции зависят от четкой спецификации как типа исследуемых коррупционных сделок, так и институциональных условий, приводящих к их возникновению и распространению. Попытка использовать унифицированные методы борьбы («универсальное лекарство») для всех сфер воспроизводства коррупции будет иметь низкую эффективность, а также может привести к возникновению отрицательных внешних эффектов в виде роста масштабов коррупции в ряде сфер. Политический режим, поставивший своей задачей борьбу с коррупцией из политических, моральных и экономических соображений, должен обладать устойчивостью в течение достаточно долгого времени, с тем чтобы коррупционная карьера перестала быть приемлемой, нормальной, «планируемой» карьерой. Без движения сверху навстречу потребностям общественных групп и экономики коррупцию искоренить, разумеется, сложно, а решимость политической элиты на такие действия не гарантирована.

Разработанная классификация ориентирована прежде всего на фрагментацию типов коррупции в зависимости от характеристик ее воспроизводства и релевантного в плане экономического роста эффекта. Поэтому при рассмотрении четырех типов коррупции мы будем выделять специфические ее виды с точки зрения мер противодействия.

Опыт азиатских стран показывает, что эффективность антикоррупционных мер определяется как минимум двумя факторами: адекватностью мер по борьбе с коррупцией; характером стимулов политических элит⁸. Так, антикоррупционные меры должны иметь целью устранение источников коррупции, а не только пресечение ее отдельных фактов. В большинстве развивающихся стран с высоким уровнем коррупции основными ее причинами являются: низкий уровень заработной платы чиновников, широкие возможности осуществления коррупционной деятельности (что зависит от масштабов и характера регулирования), невысокая степень ожидаемой тяжести наказания.

Экономические агенты (в том числе должностные лица) выбирают оптимальные для себя модели поведения в условиях действующего институционального устройства. Даже самые эффективные правила (с точки зрения их проектировщика) могут не иметь ничего общего с фактическим поведением индивидов, если эти правила противоречат их частным интересам, а факт девиантного поведения легко скрыть. Механизм принуждения к исполнению правил — ключевой элемент, но не достаточный для полного соответствия поведения индивидов предписанной норме, поскольку обеспечение достаточной для этого вероятности наказания ассоциируется с запретительными издержками (особенно если речь идет о низовой коррупции или о коррупции, характеризующейся избирательным обменом). Институциональные изменения, направленные на снижение масштабов коррупции, входят в конфликт с интересами ресурсных групп, способных блокировать или имитировать соответствующие изменения (выгоды от соответствующих изменений достаются обществу в целом, а издержки несут отдельные группы, причем, как правило, ресурсные группы). Именно поэтому наряду с ограничениями необ-

⁸ Quah Jon S. T. Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized? // Public Administration Review. 1999. Vol. 59. No 6. P. 483—494.

ходимы и компенсации в различных их проявлениях, а также формирование коалиций как внутри, так и вне государства, способных преодолеть вето ресурсных групп. В процессе формирования коалиций приоритетное значение приобретают их переговорная сила, достоверные обязательства/угрозы относительно действий групп интересов *ex post*. Формирование достоверных обязательств при выявлении латентных случаев коррупции, как и в случае с компенсациями, смягчающими противодействие вводимым нормам, имеет важное значение, так как определяет стимулы одной из сторон к выявлению коррупционной трансакции. Такого рода обязательства можно создать лишь при наличии гаранта антикоррупционных норм, обладающего достоверной и достаточной мощностью, а также безупречной репутацией.

Проблема формирования коалиции, опора на которую позволит эффективно бороться с коррупцией, выглядит по-разному при рассмотрении административной коррупции или коррупции с «захватом государства». В рамках борьбы с «захватом государства» вероятность формирования широкой коалиции намного выше, чем при борьбе с административной коррупцией, поскольку последняя по своему составу — «низовая 1», «низовая 2», «верховая» — не является однородной, а интересы групп, релевантных данным типам коррупции, могут характеризоваться высокой степенью гетерогенности. В силу этого обстоятельства характер взаимоотношений групп интересов и процесс компенсаций будет различен.

Нетрудно заметить, что имеется связь между выбором мер и структурой стимулов основных релевантных общественных групп. Так, повышение уровня заработной платы чиновников и работников бюджетной сферы может значительно облегчить процесс борьбы с низовой административной коррупцией. В условиях переходного кризиса заработная плата чиновников (особенно в регионах) была достаточной только для реализации стратегии выживания, что создало благоприятную почву для коррупции (это относится прежде всего к низовой административной коррупции и к чиновникам на нижнем уровне иерархии⁹). С каждым годом коррупционная модель поведения в условиях низкой вероятности наказания и отсутствия легальных путей поддержания достойного уровня жизни становилась все более привычной не только для чиновников — служащих бюджетной сферы, но и для рядовых граждан, которые в большинстве своем продолжают использовать ее для решения своих проблем. Поэтому необходимо не только повышать альтернативные издержки для государственных служащих, но и воздействовать на стимулы частных лиц. Первое означает расширение горизонта планирования государственного служащего, повышение привлекательности государственной службы по отношению к альтернативным видам деятельности. Другими словами, потеря должности и смена места работы для должностного лица должны ассоциироваться со значительными издержками не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе (в настоящее время это не относится к должностным лицам нижнего уровня иерархии государственного аппарата). Второе предполагает четкую спецификацию санкций за применение практики коррупционных отношений, повышение данных санкций до уровня, способного сдерживать нарушения в соответствующих сферах. При этом санкции и ответственность в виде возмещения убытков, связанных с осуществлением коррупционной сделки, должны носить персональный характер.

⁹ Для верховой административной коррупции и коррупции с «захватом государства» наибольшее значение имеет репутация, потеря которой ассоциируется с потерей должности, а также внешние ограничения в форме общественного контроля.

В настоящее время уровень заработной платы чиновников приемлем (в бедных регионах он относительно высок по отношению к частному сектору), но еще не является конкурентоспособным по сравнению с показателями оплаты труда в частном секторе в развитых регионах или в крупных компаниях. Дифференциация заработных плат в различных секторах варьируется по регионам (при бюджетном выравнивании у госслужащих и пенсионеров), и чем она сильнее, тем больше потенциал коррупции.

Во-первых, высокая дифференциация в оплате труда порождает чувство несправедливости у чиновника, который пытается самостоятельно решить эту проблему. Во-вторых, чем выше дифференциация заработных плат, тем острее проблема негативного отбора кадров в государственном секторе. Исследования, проведенные в различных странах, демонстрируют наличие отрицательной связи между уровнями образования и преступности (включая и коррупцию)¹⁰. Казалось бы, Россия является исключением, поскольку высокий уровень коррупции в нашей стране сочетается с относительно высоким уровнем образованности населения, однако различия между уровнем образования элит и бизнесменов, с одной стороны, и чиновников — с другой, довольно велики. В-третьих, в условиях низкой заработной платы стимулы руководителя, стремящегося удержать конкурентоспособных исполнителей, с точки зрения борьбы с коррупцией явно недостаточны. Обеспечивая низкую вероятность наказания за коррупционную деятельность, он получает возможность применять политику «кнута и пряника» (поддерживая лояльность подчиненных). В этом проявляется опасность перекоса в сторону силовых методов борьбы с коррупцией без осуществления необходимых институциональных изменений. Такая стратегия может привести к сохранению или даже к увеличению масштабов коррупции.

Сокращение дифференциации доходов служащих в частном и государственном секторах при адекватной вероятности наказания за коррупционную деятельность, что определяется внедрением эффективных механизмов контроля, стимулирования (ориентации чиновника на результат) и подотчетности обществу, изменят структуру выгод и издержек, а значит — и структуру стимулов.

Т а б л и ц а 3

Субъекты и объекты коррупции — аналитические группы

Тип	Взяткополучатель (бенефициар — приобретатель преимуществ)	Взятодатель (плательщик или те, кто пред- ставляет преимущества)
Низовая административная 1	Региональные чиновники	Средние и бедные слои общества
Низовая административная 2	Региональные и федеральные (низовые) органы	Средний и малый бизнес
Верховая административная	Представители федеральной и региональной бюрократии	Бизнес, включая часть крупного бизнеса
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Представители политической элиты	Крупный бизнес, региональные и федеральные чиновники руководящих должностей

¹⁰ Usher D. Education as a Deterrent to Crime // The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie. V. 30. No 2. 1997. P. 367—384; Lochner L., Moretti E. The Effect of Education on Crime: Evidence on Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports // The American Economic Review. 2004. Vol. 94. No 1. P. 155—189.

В таблице 3 представлены субъекты и объекты коррупции, которые при определенных условиях могут рассматриваться в качестве коалиций противодействия.

Образованное население, развитый бизнес и повышение уровня благосостояния не только представителей бизнеса, но и более широких слоев среднего класса, включая чиновничество, создают условия для снижения уровня коррупции, перелома в сознании граждан (поворот к идее неприемлемости коррупции) и принятия крупным бизнесом решения о необходимости изменения правил игры¹¹.

Вопрос о том, какие общественные группы реально готовы к борьбе с коррупцией, является основным¹². Авторы исходят из предположения о «естественной» антикоррупционной позиции интеллектуальной элиты, бедных и средних слоев населения, малого и среднего (регионального) бизнеса, причем по отношению как к низовой, так и к верховой коррупции.

Сложнее положение региональных властей, находящихся (при нынешней системе распределения доходов) в состоянии постоянного лоббирования своих интересов. Власти регионов (особенно благополучных) заинтересованы в ликвидации зависимости от федеральных чиновников, у которых, по существу, им приходится выпрашивать свои же налоговые платежи для инвестирования в инфраструктуру. Безусловно, они заинтересованы в сокращении «федеральных проблем» (однако при этом не обладают достаточной переговорной силой), но локальную борьбу с низовой и «региональной» административной коррупцией, а также с коррупцией с «захватом государства» на региональном уровне они вести не заинтересованы.

Намного сложнее положение крупного бизнеса, который в меньшей степени страдает от административной коррупции, но вряд ли может отказаться от воздействия на государственные органы в своих интересах. Крупный бизнес (как и наиболее состоятельные 20% населения) объективно заинтересован в хорошем государственном аппарате, в высоких рейтингах страны. Проблема заключается в том, что отдельные ФПГ имеют традиционные преимущества в решении своих проблем и отказ от них в пользу конкурирующих групп и лоббистов выглядит нереалистичным. Те представители бизнеса, которым недоступен «захват государства», заинтересованы в снижении уровня его распространения (как правило, это относится к малому и среднему бизнесу); при этом чем меньше для них проблема «захвата» смягчается административной коррупцией (что определяется сравнительными издержками коррупционных и легальных трансакций), тем больше данная заинтересованность.

Федеральная бюрократия и политическая элита всегда выступают против коррупции, но эффективность их борьбы подрывается постоянным давлением частных групп интересов, оппортунистическим поведением должностных лиц. Поэтому стимулы данной группы в отношении борьбы с верховой административной коррупцией и с коррупцией с «захватом государства» находятся на крайне низком уровне. В сфере противодействия низовой административной коррупции 1 и 2 рассматриваемая группа может иметь весомые стимулы, однако успех противодействия зависит от преодоления оппортунистического поведения должностных лиц на нижнем уровне

¹¹ В конце 20-х годов XX века несколько крупных бизнесменов Чикаго образовали секретный орган для борьбы с Аль-Капоне и мафией. Им принадлежит заслуга смены мэра и осуществления других шагов по ограничению преступности, которые остались в некоторой тени по сравнению с действиями «федералов».

¹² См.: Григорьев Л. М. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. Сентябрь. С. 114. Табл. 4.

иерархии государственного аппарата. Это свидетельствует о необходимости координации антикоррупционных мер и реформы государственной службы, а также бюджетной реформы, предусматривающей создание информационной инфраструктуры внутриведомственного, общественного контроля и механизмов стимулирования. Во всяком случае, при разработке любых схем борьбы с коррупцией необходимо видеть возможные конфликты интересов. Естественной стратегией было бы постепенное отсеечение тех или иных сфер от административной коррупции с одновременным ограничением возможностей «захвата государства».

3. Коррупция «низовая административная 1»

С точки зрения мер противодействия рассматриваемому типу коррупции определяющее значение имеет добровольность обмена¹³. Уровень добровольности коррупционного обмена формирует стимулы его участников, а следовательно, и издержки выявления и противодействия коррупции. В свою очередь, добровольность обмена зависит от сравнительных преимуществ и недостатков коррупционных форм поведения по отношению к легальным формам. Так, с точки зрения индивидуального выбора для должностного лица основные факторы сравнения — текущие и ожидаемые выгоды, ассоциируемые с реализацией легальной стратегией поведения, вероятность наказания за коррупционные сделки, тяжесть такого наказания. Для хозяйствующего субъекта при вступлении в отношения с работником бюджетной сферы или с чиновником значение имеют сравнительные выгоды той или иной формы поведения, выражающиеся в минимизации затрачиваемых временных и материальных ресурсов осуществления действия (получения разрешения, справки и т. п.), а также уровень неопределенности при реализации коррупционных сделок.

*Коррупция «низовая административная 1»,
характеризующаяся добровольным обменом в сфере
применения санкций за нарушение законодательства*

В рамках добровольной коррупционной трансакции стимулы ее участников таковы, что выявлять латентные случаи коррупции посредством формирования одной из сторон сигнала невозможно (поскольку стороны заинтересованы в сокрытии факта коррупционной трансакции), а повышать вероятность наказания за коррупционную деятельность до уровня, позволяющего сдерживать нарушение закона, запретительно дорого для государства. Поэтому при добровольной коррупционной трансакции оптимальный (с точки зрения выгод и издержек) вариант противодействия — повышение уровня альтернативных издержек для должностных лиц и тяжести наказания за коррупционную деятельность для всех участников коррупционной трансакции. Другими словами, необходимо снижать сравнительные (по отношению к легальным формам) выгоды и повышать издержки коррупционных форм поведения. Если рассматривать коррупционные трансакции, целью которых является избежание санкций за нарушение законодательства, то основная проблема здесь — ослабление роли закона (выражающееся в том,

¹³ Добровольная коррупционная трансакция — это трансакция, при которой, как правило, инициатором выступает взяточник и коррупционное действие основано не на «запросах» (явных или неявных) должностного лица, а на рациональном выборе взяточника.

что в рамках индивидуального выбора норма не принимается во внимание). В такой ситуации повышение тяжести наказания за нарушение норм соответствующего закона (например, размера штрафа за нарушение правил дорожного движения) приведет к параллельному росту среднего размера взяток в соответствующей сфере, что усилит механизм сдерживания. Однако в этом случае существуют значительные риски того, что при очень высоких штрафных санкциях за нарушение закона должностные лица будут провоцировать или симулировать нарушения индивидов с целью вымогательства¹⁴. Это говорит о том, что данный метод применим лишь в некоторых сферах, таких, например, как контроль соблюдения правил дорожного движения, и неприменим в сферах, где нарушение может быть спровоцировано должностным лицом (таких как налоговый контроль).

В случае если имеет место конфликт по поводу возникновения ущерба вследствие нарушения законодательства лицом или группой лиц, в действие вступают механизмы разрешения гражданско-правовых споров. Основная проблема здесь — возникновение ошибок первого и второго рода, однако в отличие от предыдущего случая факт коррупционной трансакции скрыть сложнее. Поэтому необходимо создавать стимулы для индивидов, которым был нанесен ущерб, формировать соответствующие сигналы. Очевидно, что особую роль играет наличие гаранта, способного разрешать такого рода конфликты, его репутация, механизмы возмещения ущерба, а также качество внесудебных механизмов разрешения конфликтов (сам факт возможности их использования может оказать положительное воздействие на сдерживание нарушений законодательства должностными лицами).

*Коррупция «низовая административная I»
(добровольная и недобровольная)
в сфере предоставления услуг населению*

Административная низовая коррупция в сфере государственных услуг возникает вследствие возможностей должностного лица ограничивать объем или качество предоставляемых им услуг либо осуществляемых действий. Как и в предыдущем случае, важным фактором при определении методов борьбы с коррупцией выступает добровольность обмена. При этом если в предыдущем разделе речь шла только о проблеме воспроизводства сигнала одной из сторон коррупционной трансакции с целью выявления их латентных случаев, то в случае с предоставлением государственных услуг речь идет об ограничении применения некоторых «общепринятых» методов противодействия коррупции. Примером может служить так называемая коррупция с кражей (в более общем смысле — коррупция, создающая в результате экономические выгоды взяткодателю в ущерб эффективному распределению государственных ресурсов или поступлению средств в бюджет), которая предполагает добровольность коррупционного обмена и, как правило, отсутствие явного распределительного конфликта вне коррупционной трансакции. В таком случае применение мер, направленных на увеличение конкуренции между должностными лицами, предоставляющими услуги, может спровоцировать рост масштабов «коррупции с кражей» (рост конкуренции => снижение среднего размера взятки => вход новых участников на коррупционный рынок

¹⁴ По сути, речь идет о том, что данный метод может спровоцировать воспроизводство ошибок второго рода вследствие намеренного создания условий для нарушения или симулирования такого нарушения должностным лицом.

со стороны спроса (смена конкурирующей модели поведения на частном рынке институтов) => рост масштабов коррупции), особенно если рост частоты коррупционных трансакций не ассоциируется для должностного лица с повышением вероятности наказания. Поэтому при таких характеристиках коррупции данного типа меры должны сочетаться с ощутимым повышением вероятности наказания должностного лица.

Воздействие на стимулы должностных лиц и адресатов услуг возможно посредством создания стандартов качества услуг и процедур их предоставления (сроков, раскрытия информации о каналах обращения, возможностях обжалования решений и действий должностного лица), что особенно важно в условиях недобровольной коррупции. Такого рода стандарты должны формироваться с участием заинтересованных граждан и находиться в открытом доступе для всех желающих, а также дополняться наличием внесудебных механизмов разрешения споров. Кроме того, необходимо оценивать качество исполнения соответствующих стандартов путем различных механизмов. Изменение поведения адресатов услуг в плане формирования сигнала о нарушении их законных прав зависит от того, как они оценивают выгоды от действий в форме жалоб на должностное лицо, нарушавшего должностной регламент. Это означает, что необходимо наличие гаранта указанных стандартов и регламентов предоставления услуг с достоверными достаточными полномочиями и мощностью, а также механизма компенсаций адресатам соответствующих услуг при нарушении их прав.

4. Коррупция «низовая административная 2»

Основным методом борьбы с «низовой административной коррупцией 2» является устранение административных барьеров входа и функционирования бизнеса, снижение дискреционных зон для должностного лица. При этом на начальных стадиях необходим пересмотр роли государства в экономике. Другими словами, нужно определить сферы экономической деятельности, где необходимо присутствие государства (в данном случае в роли регулятора), масштабы и характер такого присутствия. Для того чтобы получить адекватную картину, отражающую совокупность проблем бизнеса, характеристик коррупционного обмена в соответствующих сферах, необходимо провести независимое исследование, структурированное в соответствии с существующими типами коррупции. Наиболее проблемные сферы следует подвергнуть анализу на предмет применения альтернативных способов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов или устранения регулирования как такового. Осуществление системных институциональных изменений в сфере регулирования требует привлечения институтов гражданского общества и экспертного сообщества. Особую роль в этом случае играет переговорная сила данных групп в плане учета их мнения при принятии окончательного решения. Поэтому процедуры фиксации позиции экспертов и представителей адресатов регулирования, а также высокий уровень прозрачности процесса принятия решений органами власти — необходимое условие для создания эффективного механизма принятия стратегических решений (более подробно об отборе альтернатив регулирования см. в разделе «Коррупция с „захватом государства“»). Ключевая проблема состоит в том, что федеральные органы власти, являющиеся регуляторами, должны сужать масштабы регулирования и тем самым урезать свои полномочия и полностью сворачивать часть деятельности. Данную проблему невозможно решить без формирования коалиций, способных преодолеть вето при принятии стратегических решений,

а также без компенсаций для групп, несущих издержки в процессе институциональных изменений.

При противодействии «низовой административной коррупции 2» в условиях действующих форм институционального регулирования деятельности экономических агентов необходимо, как и в случае с «низовой административной коррупцией 1», учитывать характеристики коррупционной трансакции с точки зрения уровня добровольности обмена.

*Коррупция «низовая административная 2»,
характеризующаяся добровольным обменом*

Причинами возникновения избирательной «низовой административной коррупции 2», как правило, являются высокие административные барьеры входа на рынок и функционирования бизнеса, наличие возможностей для должностного лица осуществлять коррупцию «с кражей» или предоставлять преференциальный режим регулирования конкретному субъекту. В этих условиях меры противодействия (помимо выделенных в разделе 2) должны быть направлены на четкую регламентацию действий должностного лица (например, в случае с предоставлением разного рода льгот — определение предоставляющего льготы субъекта, а также характеристик адресата льгот) и контроль исполнения процедур, установленных регламентом. Если существует внешний по отношению к коррупционной трансакции распределительный конфликт (например, при дискриминации хозяйствующих субъектов должностным лицом в процессе предоставления льгот), необходимо создавать прозрачную систему обжалования действий должностного лица, а также механизмы компенсаций пострадавшей стороне.

*Коррупция «низовая административная 2»,
характеризующаяся неизбирательным обменом*

Причинами возникновения «низовой административной коррупции 2», характеризующейся недобровольным обменом являются, как правило, существующие дискреционные зоны в законодательстве (что позволяет должностному лицу трактовать норму в своих интересах и навязывать коррупционную модель поведения), злоупотребления должностным лицом служебным положением. Первое предполагает сокращение зон неопределенности в законодательстве, возможностей расширительной трактовки норм в действующих нормативных правовых актах, обеспечение консультационной поддержки адресатам регулирования, способствующей снижению их издержек при изучении правил, а также выявлению случаев дезинформирования должностными лицами адресатов регулирования. Второе предполагает повышение персональной ответственности должностных лиц, злоупотребляющих служебным положением, создание механизмов разрешения споров и обжалования решений должностного лица (которые позволяли бы решать конфликтные ситуации с относительно низкими издержками и в короткие сроки) в совокупности с информационной инфраструктурой таких механизмов.

В случае с реализацией разрешительных норм (например, лицензирование), оставляющих для должностного лица возможности создавать барьер входа экономического агента на рынок, действенным является повышение конкуренции между субъектами, реализующими такого рода властные услуги, что, разумеется, не искоренит коррупцию в соответствующей сфере, однако приведет к снижению транзакционных издержек адресата регулирования.

5. «Верховая административная» коррупция

Перераспределение государственных ресурсов при реализации масштабных инфраструктурных проектов, государственных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд подвержены значительным коррупционным рискам. Данные риски наиболее высоки в условиях сращивания бизнеса и государства, высокого уровня асимметрии информации между лицами, отвечающими за процесс перераспределения соответствующих ресурсов, и обществом а также в условиях высокого значения субъективного фактора при выборе направлений (что предполагает формирование целей), исполнителя и способа реализации бюджетных средств. Указанные причины воспроизводства «административной верховой» коррупции невозможно полностью свести на нет, можно лишь смягчить их воздействие, поэтому на начальном этапе следует исходить из презумпции неэффективности государства в сфере производства каких-либо благ, что означает вывод государства из сфер инвестиционной политики, в которых отсутствуют провалы рынка (речь в том числе идет и о национальных корпорациях), или ориентацию на альтернативные самостоятельному производству способы создания инфраструктуры (например, посредством коммерческой концессии) там, где такие провалы существуют. Последнее, в свою очередь, означает необходимость создания благоприятных условий для реализации частно-государственных партнерств (при этом нужно понимать, что данная сфера также подвержена коррупционным рискам, поэтому процедуры отбора подрядчиков представляют собой значимый компонент). Как и в случае с «низовой административной коррупцией 2», подобные решения приводят к потере скрытого дохода ряда должностных лиц, как правило участвующих в процессе принятия решений в области инфраструктурных и иных инвестиций государства. Именно поэтому необходимо привлекать внешних экспертов, представителей бизнеса и общественных организаций при формировании переговорной силы данных групп, достаточной для учета их мнения, что предполагает обеспечение максимальной прозрачности процесса принятия решений и учета (фиксации) мнения заинтересованных лиц. Эти эксперты должны участвовать в процессе отбора не только альтернативных способов достижения цели, но и определения соответствующей цели. В противном случае лица, принимающие стратегические решения, будут исходить из презумпции неэффективности рынка с целью подмены рынка «эффективным государством» (так как это увеличит объем перераспределяемых ресурсов, а значит — и потоки ренты).

В тех сферах, где государственное участие неизбежно, следует обратить особое внимание на разделение бизнеса и власти, что требует выявления аффилированных с государством групп и контроля за их деятельностью. Разделение бизнеса и власти имеет ключевое значение с точки зрения преодоления как добровольной, так и недобровольной верховой административной коррупции, которая в большинстве случаев представляет собой не что иное, как захват бизнеса государством (*business capture*).

Важнейшее значение для противодействия добровольной «административной верховой» коррупции имеют три направления: размещение государственных или муниципальных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд; предоставление государственной или муниципальной помощи; распределение прав на государственные ресурсы (недвижимость, земельные, водные, лесные ресурсы и т. п.). Следует обратить внимание на то, что в данных сферах высока вероятность перераспределительного конфликта

вне коррупционной трансакции, а следовательно, выявление коррупционной трансакции возможно с минимальными для государства издержками.

Первое из указанных направлений предполагает формирование эффективных норм, регламентирующих процесс размещения государственного заказа, отбор поставщиков, оценку эффективности реализации бюджетных средств, а также создание гаранта, обладающего необходимой мощностью для адекватного сдерживания нарушений данных норм. Изменение норм необходимо осуществлять в части снижения значения субъективного фактора при отборе исполнителя (в первую очередь это касается НИР), а также проработки вопроса публичности процесса размещения государственного заказа и расходования бюджетных средств (сопоставление издержек и достигнутого результата). В тех случаях, когда единственным значимым фактором выступает цена контракта, целесообразно использовать электронные торги или товарные биржи, сводящие возможность сговора практически к нулю. С точки зрения масштабных инвестиционных проектов государства следует осуществлять независимый экономический аудит, включающий оценку обоснованности издержек как *ex ante* (то есть планируемых расходов), так и *ex post*. Последнее относится и к субъектам естественных монополий, которых при этом необходимо стимулировать к выводу непрофильных видов деятельности и к отбору поставщиков на конкурсной основе (по крайней мере, в тех случаях, где единственным значимым критерием выступает цена контракта).

В части предоставления государственной или муниципальной помощи необходимо четкое законодательное определение характеристик такой помощи, субъектов, обладающих правом предоставлять государственную или муниципальную помощь, объекта помощи и процедур ее предоставления. Механизмы обжалования решений должностных лиц, информационная инфраструктура института государственной помощи, включающая консультационную поддержку экономических агентов, — также необходимые условия снижения коррупционных рисков в данной сфере.

Третье направление предполагает введение аукционных форм распределения государственных ресурсов, что, как и в случае с размещением государственного заказа, требует четкой конкретизации норм, обеспечения публичности процесса распределения государственных ресурсов, механизмов контроля соблюдения процедур.

Важнейшие факторы противодействия коррупции — координация деятельности органов власти, контролирующих процесс расходования бюджетных средств и распределения государственного имущества (прокуратура, Счетная палата, ФАС России и т. д.), а также создание действенного механизма санкций за нарушение процедур (размещения государственного заказа, распределения государственных ресурсов и предоставления государственной помощи). Данный механизм должен включать санкции экономического и административного характера, накладываемые на отдельных должностных лиц, а тяжесть этих санкций должна соответствовать тяжести преступления и ущербу от коррупционной деятельности, а не заработной плате должностного лица.

6. Коррупция «с захватом государства»

Большинство стран с переходной экономикой попали в так называемую ловушку равновесия на низком уровне (*low-level equilibrium trap*), в которой реформы, угрожающие концентрации экономической и политической

власти ресурсных групп интересов, были свернуты на начальном этапе или дискредитированы в ходе их реализации. Существующие ресурсные группы интересов оказывают влияние на лиц, принимающих стратегические решения, обеспечивая им разного рода выгоды. Данные группы могут быть различными по своим характеристикам — как в плане интересов (узкие или широкие), так и в плане тех выгод, которые они могут предоставлять должностным лицам (голоса на выборах, помощь в продвижении, материальные выгоды). Решения о том, в пользу какой из групп распределять права или ресурсы, а также о характеристиках таких прав принимаются в контексте политических, административных и экономических выгод. Из сказанного следует, что чем выше уровень политической конкуренции в стране и выше значимость репутации, тем в большей степени лица, принимающие стратегические решения (то есть решения, определяющие траекторию институциональных изменений и характер распределения государственных средств), ориентируются на политические или административные выгоды и тем менее они заинтересованы в сохранении коррупционных отношений. По сути, меры, имеющие целью снижение уровня коррупции с «захватом государства», направлены на реформирование процесса ввода новых институтов и формирование долгосрочных ориентиров экономической политики. Данная проблема не имеет универсального решения, и меры по ее решению должны базироваться на определении заинтересованных в эффективном государстве групп, обладающих достаточной переговорной силой для снятия перераспределительного конфликта. Речь здесь идет о так называемом рынке влияния¹⁵, который характеризуется двумя весомыми факторами: прозрачностью влияния и уровнем конкуренции. Разумеется, чем выше уровень прозрачности «рынка влияния», а также уровень конкуренции, тем ниже вероятность воспроизводства «равновесия на низком уровне» (то есть тем ниже вероятность «захвата государства», результатом которого является перераспределение выгод в пользу узких групп интересов в ущерб общему благосостоянию).

Выделяются четыре основные причины воспроизводства коррупции с «захватом государства»:

- низкое качество институтов, регулирующих процесс финансирования политических партий;
- низкий уровень социальной организации, организации коллективного действия;
- высокая концентрация экономической власти;
- отсутствие институтов, регулирующих процесс «открытого» влияния.

В соответствии с этими причинами комплекс мер противодействия коррупции с «захватом государства» следует сосредоточить на трех направлениях:

- увеличение конкуренции на «рынке влияния» посредством обеспечения широкого доступа групп к «рынку»;
- формирование эффективных механизмов производства новых правил;
- повышение качества правил и механизмов контроля финансирования частными организациями политических партий.

Первая группа мер включает следующее: развитие бизнес-ассоциаций, реализующих общие, а не частные интересы; создание эффективных институтов антимонопольного регулирования, препятствующих повышению уровня

¹⁵ *Hellman J. S. Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies. Background Paper Prepared for the Conference “Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies”. 2007.*

экономической концентрации и устраняющих антиконкурентные преимущества; создание консультативных советов в сфере экономической политики, включающих представителей бизнеса (ассоциаций), экспертного сообщества и должностных лиц, принимающих стратегические решения. Особое значение имеет переговорная сила данных групп, которая, в свою очередь, зависит и от процедур принятия решений; следовательно, данная группа мер должна рассматриваться в совокупности со второй группой мер (см. далее).

Вторая группа мер предполагает выстраивание процедур проектировки, согласования, отбора наиболее эффективных правил, нацеленных на общественное благосостояние. Другими словами: вводятся правила, регулирующие производство новых правил, эффективно реализующих принципы институционального проектирования¹⁶, частным случаем которых является оценка регулирующего воздействия. В данном случае важнейшая составляющая — механизм включения гражданского общества в процесс проектировки и ввода новых правил игры (например, механизм публичного слушания).

В третью группу входят действия, направленные на создание прозрачных, легальных механизмов финансирования политической деятельности, а также на раскрытие информации о доходах и расходах должностных лиц, принимающих стратегические решения.

Т а б л и ц а 4

Предмет коррупционной трансакции, релевантные и общие эффекты

Типы коррупции	Виды коррупционных трансакций	Релевантные меры противодействия	
Низовая административная 1	добровольная трансакция	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение альтернативных издержек для должностных лиц • Повышение ожидаемой тяжести наказания за коррупционную деятельность 	
	недобровольная трансакция	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование стандартов качества услуг, регламентов и правил предоставления услуг • Развитие механизмов защиты потребителей услуг, включая досудебные механизмы разрешения споров • Создание информационной инфраструктуры (информационно-консультативной поддержки защиты прав потребителей) 	
Низовая административная 2	добровольная трансакция	<ul style="list-style-type: none"> • Пересмотр роли государства (сокращение масштабов регулирования, изменение характеристик регулирования, устранение регулирования вообще) • Снижение дискреционных зон в законодательстве 	<ul style="list-style-type: none"> • Регламентация исполнения должностным лицом установленных функций (в некоторых сферах включающая процесс согласования решений с релевантным гарантом) • Контроль соблюдения процедур исполнения установленных функций
	недобровольная трансакция	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение альтернативных издержек для должностных лиц • Повышение ожидаемой тяжести наказания за коррупционную деятельность 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение конкуренции между субъектами, реализующими властные услуги • Развитие внесудебных механизмов разрешения конфликтов, предусматривающих компенсацию ущерба, и информационной инфраструктуры данных механизмов • Повышение уровня персональной ответственности должностного лица в случае злоупотребления служебным положением и нарушения должностного регламента

¹⁶ Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений.

Типы коррупции	Виды коррупционных транзакций	Релевантные меры противодействия
Верховая административная	добровольная транзакция	<ul style="list-style-type: none"> • Вывод государства из сфер инфраструктурной политики, где отсутствуют провалы рынка • Ориентация на привлечение частных инвестиций в создание инфраструктуры (например, посредством коммерческой концессии) • Развитие институтов, регулирующих сферу размещения государственных или муниципальных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд • Развитие институтов, регулирующих предоставление государственной или муниципальной помощи • Развитие институтов, регулирующих распределение прав на государственные ресурсы • Создание эффективных механизмов координации деятельности органов власти, контролирующих процесс расходования бюджетных средств и распределения государственного имущества
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	добровольная транзакция	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение конкуренции между группами интересов на «рынке влияния» (что предполагает демонополизацию их переговорной силы) — развитие бизнес-ассоциаций, реализующих общие, а не частные интересы; создание эффективных институтов антимонопольного регулирования, препятствующих повышению уровня экономической концентрации и устраняющих антиконкурентные преимущества; создание консультативных советов в сфере экономической политики • Формирование эффективных публичных механизмов производства новых правил, предусматривающих учет мнения бизнес-ассоциаций и экспертного сообщества • Повышение качества правил и механизмов контроля финансирования частными организациями политических партий