

Гл.1. Коррупция как социальное явление

В этой главе мы рассмотрим коррупцию с разных сторон, с тем чтобы получить объемное представление об этом явлении. От предварительных определений и примеров, мы перейдем к более точным определениям, которые помогут точнее оценить границы явления. Вслед за небольшим историческим очерком, мы рассмотрим разные виды коррупции и проанализируем причины и последствия этого явления.

§ 1.1. Предварительные замечания

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единого канонического определения. Понятно, что социологи, специалисты по управлению, экономисты, юристы и просто граждане по-разному трактуют это понятие. Социологи, например, могут утверждать, что коррупция это *«отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды»*¹. Такое утверждение оказывается и слишком узким (коррупция может быть и в частных корпорациях), и слишком широким. Действительно, определение не указывает, в какой сфере действуют представители власти. А ведь отказ от ожидаемых стандартов может произойти в быту. Или представитель власти может отнять мороженое у ребенка на улице. Будет ли все это коррупцией? А как быть, если коррупция как раз и является стандартом поведения в обществе? Вот сколько вопросов может возникнуть только с одним определением.

Но по расплывчатости определения с социологами вполне конкурируют специалисты по государственному управлению, согласно

¹ Джерри Д., Джерри Дж. Большой толковый социологический словарь. Т.1. / Пер. с англ. – М.: Вече. АСТ, 2001. С.332.

которым коррупция это: «Несанкционированное, как правило осуждаемое, действие в целях получения какой-нибудь значительной личной выгоды»². Под это определение подходит вообще большинство преступлений, перечисленных в Уголовном кодексе РФ.

Юристы могут со свойственной им дотошностью сформулировать точнее: «В широком смысле слова коррупция – это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»³. Но и тут за пределы явления выкинута коррупция в корпорациях. Важно, конечно, что коррупция трактуется юристами как социальное явление. Но в связи с этим возникают другие проблемы. Социальное явление, «разложение», все это относится к макроуровню социального порядка. А как быть с конкретными действиями конкретных людей, как определить, когда они относятся к этому явлению, а когда нет? Посмотрите, скажем, в §1.2 Пример 4 «Деревенские старики», и сразу возникнут подобные вопросы.

Можно было бы и дальше анализировать различные определения. Но здесь мы ограничимся этими, отметив главное: разнообразие определений отражает объективную сложность явления. Поэтому мы поступим следующим образом: не будем к существующим добавлять новое определение. Тем более, что одно определение все равно не исчерпает всего разнообразия явления. Мы будем постепенно уточнять смысл понятия, рассматривая его с разных сторон.

² Государственное управление. Словарь-справочник / Пер. с англ. – М.: СПб.: «Петрополис», 2001. С.250.

³ Уголовное право России. М., 1998. С.656.

В данной книге мы будем говорить преимущественно о «государственной» коррупции, в которой всегда одной из сторон служит лицо, находящееся на государственной службе либо выполняющее некоторые властные полномочия в результате делегирования ему власти от избирателей или каким-либо иным образом. Понимая, что терминологически это не совсем точно, мы будем использовать для таких лиц в качестве синонимов словосочетания «государственный служащий», «чиновник» или «должностное лицо».

Государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.п. Собирая штрафы, налоги, иные предусмотренные законом платежи, чиновник также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник – государственная казна, если не законен – то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник.

Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правовыми актами, и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этому условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление как *злоупотребление служебным положением в корыстных целях*. Между этим явлением и коррупцией в узком смысле этого слова грань весьма размытая. Очень редко должностное лицо может извлечь незаконную выгоду из своего служебного положения, действуя изолированно, не вовлекая в свою противоправную деятельность других людей, как это бывает, например, при сокрытом от других

присвоении доверенных чиновнику средств (можно напомнить об использовавшемся ранее термине «казнокрадство»). В таких случаях обычно не говорят о коррупции или говорят о коррупции в широком смысле слова.

Чаще бывает по-другому. Ниже приведено несколько примеров, которые можно отнести к ситуациям, обычно описываемым термином «коррупция».

1. Когда командующий округом строит себе дачу за счет государственных средств (материалы, техника, военнослужащие), он действует не один и попадает в определенную зависимость от других лиц, вовлеченных в строительство и его обеспечение. Как правило, использовав свою власть для незаконного получения материальных благ, руководитель вынужден расплачиваться за это с «подельниками» незаконным продвижением по службе, премиями или другими способами. Эта ситуация ближе к общепринятому представлению о коррупции, потому что в ней участвует не один человек, а целая группа должностных лиц, коллективно извлекающая выгоду из нарушения законов и норм.

2. Когда чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (скажем, выдать лицензию на какой-либо вид бизнеса) создает для этого искусственные незаконные преграды, он тем самым понуждает своего клиента к даче взятки, что часто и происходит. Эта ситуация также ближе к традиционному понятию коррупции, потому что она сопряжена с дачей и принятием взятки. В старой российской юриспруденции такое поведение называли мздоимством.

3. Чаще всего под коррупцией (в узком смысле слова) понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение, морально не приемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например – фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны. Характерные признаки данной ситуации: принимается решение, нарушающее закон или неписанные общественные нормы, обе стороны действуют по обоюдному согласию; обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, обе стараются скрыть свои действия.

4. Наконец, бывают ситуации, когда чиновника вынуждают под давлением или при помощи шантажа принять незаконное решение. Обычно это случается с уже втянутыми в преступную деятельность чиновниками, которые, поддаваясь давлению, фактически получают одну простую выгоду – их не разоблачают.

Надо иметь в виду, что этими типовыми ситуациями не исчерпывается феномен коррупции.

Полезно различать *верхушечную* и *низовую коррупцию*. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т.п.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя, – это также коррупция, которую обычно называют «вертикальной». Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и низкой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию организованных форм.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и *покупку голосов избирателей во время выборов*. Здесь, действительно, есть все характерные признаки коррупции, за исключением того, что присутствовало выше – должностного лица. Избиратель обладает ресурсом, который называется «властные полномочия» (если исходить из смысла ст.3 Конституции РФ, согласно которой, в частности, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным

выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»). Эти полномочия гражданин делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения – голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его мнению, может представлять его интересы, что является общественно признанной нормой. В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Наконец, упомянем о *коррупции в негосударственных организациях*, наличие которой признается специалистами, но которую мы не будем рассматривать в этой книге. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; он также обязан следовать уставным задачам своей организации; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды. Очевидный пример из российской жизни – кредиты, получаемые за взятки в коммерческих банках под проекты, цель которых – изъять деньги и исчезнуть.

Чтобы двинуться дальше, нам понадобится рассмотреть подробнее отдельные примеры коррупции.

§ 1.2. Примеры коррупции

Поскольку коррупция весьма сложное и разноплановое социальное явление, то понять его суть, различные проявления и границы будет гораздо легче, если рассмотреть различные примеры. Мы приводим их ниже, используя для этого различные исторические

эпохи и страны. Тем самым еще раз подчеркивается универсальность явления. Важно понять также и границы явления. Поэтому среди примеров будут присутствовать и коррупционные ситуации, которые можно назвать пограничными. Далее в книге эти примеры будут использоваться и анализироваться.

ПРИМЕР 1. «СТАРЫЙ НЕМЕЦКИЙ ГОРОДОК»

Представьте себе южногерманский городок Бамберг во второй половине XVI века⁴. Руководство обеспокоено действиями перекупщиков и контрабандистов, скупающих у крестьян близлежащих сел товары и увозящих их для продажи на сторону, обделяя тем самым горожан и епископство, столицей которого был городок.

Поначалу (с 1574 по 1593 год) князя-епископы издавали правила торговли, которыми запрещалась перекупка, вводились штрафы за нарушение запретов и контроль за соблюдением штрафов. Весь период штрафы увеличивались (санкции работали слабо). Затем, в 1594 г. были изданы «мандаты», подробно расписывающие процедуры контроля, а доли от штрафов отдавались секретным агентам, осуществлявшим контроль, и другим чиновникам. Но и это не помогало. Приходилось бороться со злоупотреблениями при дележе штрафов. В 1610 г. вводится разрешение вывозить небольшое количество товара с уплатой необходимых пошлин по предварительному разрешению отдельных чиновников. Дестью годами позднее появляется возможность для чиновников выдавать разрешения на перекупку продовольствия. Новые предписания сопровождаются сетованиями законодателей на возрастающие злоупотребления и коррупцию. Вот слова возмущенного епископа: «Многие, причем, как нам сообщают, /именно/ те лица, которые должны были бы других

⁴ См.: Левинсон К.А. Чиновники в городах Южной Германии XVI-XVII вв.: опыт исторической антропологии бюрократии. – М.: ИВИ РАН, 2000.

удерживать и наказывать, обогащаются, /нанося/ урон и ущерб всей стране».

В 1649 г. делается существенный шаг: судьям и драгунам предписывается досматривать средства перевозки товаров и преследовать контрабандистов – появляется полицейская уголовная функция. Однако, несмотря на ужесточение запретов, введение материальной заинтересованности в успешном контроле и поощрение доноительства, ограничения не выполняются, а чиновники продолжают разлагаться. Параллельно регулирование осуществляет экспансию за пределы рынка и распространяется на улицы, трактиры, гостиницы, пристани, дома, скотные дворы и т.п. (ведь контрабандист может спрятаться или спрятать свой товар везде!). Множится число злоупотреблений, которые описываются в мандатах, направленных против них.

Этот замечательный пример демонстрирует классический случай универсально распространенного бюрократического идиотизма, который позднее был доведен до уровня «рациональности» и описан М.Вебером. Типологическая поучительность этого примера состоит в следующем:

- вводя регулирование, власти искренне руководствуются соображениями общественной пользы;
- власти уверены, что эта польза будет достигнута, если все будут разделять их взгляды на общественную пользу и методы ее достижения, а потому будут дисциплинированно следовать властным предписаниям;
- власти берутся регулировать то, что регулировать крайне трудно, и используют для этого совершенно неадекватные методы;
- неудачи регулирования списываются не на неэффективность регулирования, т.е. на собственные просчеты, а на несовершенства объектов регулирования (граждан и чиновников);

- регулирование неизбежно ужесточается и расширяет сферу своего действия;

- параллельно этому неизбежно растет и укореняется коррупция;
- появляются нормы, расширяющие дискреционные полномочия чиновников, а потому лишь усугубляющие коррупцию.

Этот пример иллюстрирует также подмеченную некоторыми исследователями трехстадийную закономерность экспансии бюрократического регулирования:

1. Попытка регулирования некоторых социальных отношений.
2. После неудачи – попытка повышения дисциплины чиновников.

3. После неудачи с повышением дисциплины чиновников – переход к тотальному «дисциплинированию» граждан и к расширению зоны регулирования.

ПРИМЕР 2. «АМЕРИКАНСКИЕ ЖЕЛЕЗНЫЕ ДОРОГИ»⁵

Во второй половине XIX века власти США решили субсидировать строительство железных дорог из бюджетных средств. В начале 60-х годов очередной государственный тендер выиграли два почтенных джентльмена из Калифорнии – Коллис Хантингтон и Лиланд Стэнфорд. Выигрыш тендера повлек выдачу их фирме 24 млн. долларов государственных субсидий и выделение 9 млн. акров земли. Однако приятелям этого было мало. Дальше начались переговоры с властями маленьких городков средней Калифорнии, сопровождавшиеся вымогательством денег: «Если не внесете свой вклад, дорога минует ваш городишко». Было организовано две компании – «Central Pacific» и «Central Pacific Credit and Finance Corporation». Первая компания выпустила акции и облигации на сумму 79 млн. долларов, после чего выплатила второй те же 79 млн. за

⁵ См.: Делонг Дж.Б. Бароны-разбойники // В сб.: Очерки о мировой экономике. Выдающиеся экономисты мира в Московском Центре Карнеги. – М.: Гендальф, 2002. С. 179-208.

строительные материалы и работы. Большая часть – 50 млн. долларов – была истрачена на зарплату и закупку материалов, а остальное прикарманили акционеры «Central Pacific Credit and Finance Corporation». Когда в 1869 г. дорога «Central Pacific» была достроена и соединилась в штате Юта с «Union Pacific», акционеры «Central Pacific» обнаружили свою компанию в ужасающем финансовом состоянии. А кто же были те акционеры «Central Pacific Credit and Finance Corporation», заграбаставшие 30 млн.? Да все те же Хантингтон и Стэнфорд⁶, да еще два их компаньона. Осталось добавить, что Стэнфорд был в это время губернатором Калифорнии.

По аналогичной схеме шло финансирование и дороги «Union Pacific». Доходы при этом перекачивались в компанию «Credit Mobilier». Результат был тот же – после окончания строительства правительство и частные инвесторы получили дорогу на грани разорения, а деньги были уворованы небольшой группой владельцев «Credit Mobilier». Естественно, что приток в компанию государственных земель и денег обеспечивался через политических посредников. Главным из них в данном случае был конгрессмен от штата Массачусетс Оукс Эймс. Когда в начале 70-х годов начались публичные скандалы вокруг коррупции, сопровождавшей выдачу государственных субсидий, Эймс дал показания о том, что передавал взятки (часто в виде акций) многим политикам. В список попали: лидер оппозиции в палате Джеймс Брукс, будущий президент Джеймс Гарфилд, действовавший и будущий вице-президенты, кузены президента Гранта и еще пара дюжин политиков. В итоге в жертву общественному возмущению были принесены по одному представителю от двух ведущих партий – Эймс и Брукс, а остальные отделались легким испугом. Общая сумма украденных денег от двух описанных афер составила 100 млн. долларов.

⁶ Один из лучших университетов США, расположенный в Калифорнии, носит имя героя этой истории.

Эти скандалы повлияли на судьбу третьей дороги. Ее строительство затеял Джей Кук, который во время Гражданской войны обеспечивал финансирование армий Авраама Линкольна и стал другом генерала Гранта, будущего президента. Кук решил вести свою дорогу «Northern Pacific» от Великих озер до Сиэтла. В отличие от своих коллег, Кук и его сотрудники не «подмазывали» политиков. Трудно назвать причину. Может быть, Кук верил в общественную пользу своего проекта и полагал, что его убежденность разделяют избранные народа, а потому будут голосовать за выделение субсидий. Может быть, он считал, что достаточно его символического капитала как друга президента. Как бы то ни было, благодатный дождь государственных субсидий не пролился на «Northern Pacific», а скандалы с «Credit Mobilier» отпугнули от компании Кука инвесторов. В итоге один из самых богатых людей США в конце 1873 г. стал банкротом. Крах «Northern Pacific» дал толчок финансовой панике и последующей депрессии, продлившейся до 1879 г.

Описанный сюжет также крайне поучителен. Прежде всего, он навеивает весьма спорную, но довольно популярную мысль о пользе коррупции. Действительно, из трех строившихся в то время больших дорог были построены две, и именно те, владельцы которых тратили много денег на взятки (не обделяя себя, естественно). Дальше мы обязательно вернемся к этой парадоксальной теме о пользе коррупции.

Данный пример является также иллюстрацией целой разновидности коррупции, произрастающей на государственных заказах, когда политики и чиновники должны принимать решения о распределении денег между частными фирмами. Кроме того, здесь проявляется еще одна закономерность: **где большие деньги, там и большая коррупция.**

ПРИМЕР 3. «ТУХТА»⁷

Главное управление лагерей (ГУЛАГ) появилось на заре советской власти. Лагеря, в которых содержались как обычные, так и политзаключенные были не просто местами заключения. Это была существенная часть экономики, основанная на практически бесплатной рабочей силе, коей являлись заключенные лагерей. Как и вся советская экономика, экономика ГУЛАГа была плановой: сверху вниз спускались «разнарядки», в которых указывалось, сколько, кем и что должно быть произведено. Одной из главных продукции ГУЛАГа был лес, который заключенные валили, волокли к рекам и сплавливали. Дальше этот лес доставлялся, согласно этим разнарядкам, в места СССР, бедные лесом, например – в Среднюю Азию.

Главным явлением экономики ГУЛАГа была «тухта⁸». Этим выразительным словом обозначались приписки⁹: прежде чем куда либо попадала продукция, «наверх» – туда, откуда вниз спускались планы, отправлялись отчеты об их выполнении. Пристальный контроль требовал отчетов о всех этапах производства. Сперва сообщали, сколько леса повалено, потом – сколько его вывезено, потом – сколько сплавлено, потом – сколько перевезено. Тухта начиналась с лесоповала. В каждый отчет попадали данные, завышенные по сравнению с реально выполненной работой. А.Солженицын приводит примеры, когда валили 60 % от плана, а рапортовали о перевыполнении в 125 % плана (а за перевыполнение можно было получить премию). «Экономика отчетов» была выгодна всей производственной цепочке. Тухта позволяла зекам получать свою пайку и выживать не напрягаясь, а начальству – получать премии, поощрения и продвижения по службе. Главные интеллектуальные

⁷ Этот пример описан по материалам книги: Солженицын А.И. Архипелаг ГУЛАГ. Т. 2. – М.: ИНКОМ НВ, 1991.

⁸ «Тухта» - так у Солженицына, часто это слово произносят «туфта», но здесь использован вариант источника.

⁹ Приписки – эта та же тухта, но по другую сторону от колючей проволоки лагерей. Приписки пронизывали всю советскую экономику.

усилия направлялись на объяснение причин исчезновения не прибывшего никуда леса. Солженицын приводит следующий эпизод, пересказываемый ниже с сокращениями.

Итак, обнаруживается, что вывезли леса меньше, чем, согласно отчетам, повалено. В марте комиссия обнаруживает большую недостачу леса. Начальник лагеря запрашивает начальника лесоповала: «Где лес?». Ответ: «Схалтурили проверяющие, не хотели искать лес под глубоким снегом. Нужны новые инспектора. Я готов возглавить комиссию сам». Новая комиссия «находит» весь пропавший лес и рапортует об этом в составленном акте проверки. Когда позже дороги развезло, наверх была составлена докладная записка, в которой указывалось: «Лесу было повалено так много, что по зимнику весь лес вывести не успели. Теперь по болоту вывозить слишком дорого: строительство лежневой дороги обойдется дороже, чем вывезенный лес. А через год, когда снова можно будет возить дешево по снегу, поваленный лес станет некондиционным». Доводы были признаны грамотными, и несуществующий лес был списан.

Этот пример интересен тем, что он не вполне ассоциируется с традиционными представлениями о коррупции. Именно поэтому он и приведен.

ПРИМЕР 4. «ДЕРЕВЕНСКИЕ СТАРИКИ»

Исследователи и журналисты любят описывать случаи масштабной коррупции. Бытовая, низовая коррупция остается на периферии общественного внимания. Если о ней говорят, то говорят «вообще», и очень трудно найти подробный анализ конкретных случаев бытовой коррупции. Тут может выручить художественная литература. Если писатель талантлив, у него можно найти описание, имеющее не меньшую познавательную ценность, чем свидетельства журналиста, участника или ученого. Ниже приводится «случай»,

описанный замечательным русским писателем (и режиссером, и актером) Василием Шукшиным в одном из его рассказов¹⁰. Итак.

Пимокат Валиков подал в суд на новых соседей из-за того, что те сожгли по небрежности его баньку. Судья присудил компенсировать ущерб. Придя домой, Ефим Валиков не преминул отметить победу справедливости. Далее следует диалог, который хочется процитировать.

«Хватит лакать-то, обрадовался, – сердито заметила Марья. – Ты бы вот не лакал счас, а пошел бы да отнес человеку сальца с килограмм. Приедет мужик-то, ребятишек покормит деревенским салом.

– А то не видят они этого сала.

– Да где?! Магазинное-то сравнишь с нашим! Иди выбери с мяском да отнеси. Да скажи спасибо. А то укустылял и спасибо не сказал небось. Мужик-то вон какое дело сделал!

Ефим подивился бабьему уму.

«Правда, по-свински вышло: мужик старался, а я, как этот...».

– Пить со мной он, конечно, не станет: он человек на виду, нельзя...

– Отнеси сальца-то.

– Отнесу! Я для такого человека ничего не пожалею! Может, ему денег немного дать?

– Деньги он не возьмет. За деньги ему выговор дадут, а сальца – ну, взял и взял гостинец ребятишкам».

Сало было вынута из подвала, и по пути к судье старик Валиков рассуждал следующим образом.

«Ведь отчего так много дерьма в жизни: сделал один человек другому доброе дело, а тот завернул оглобли — и поминай как звали. А нет, чтобы и самому тоже за добро-то отплатить как-нибудь. А то ведь — раз доброе человек сделал, два, а ему за это — ни слова, ни полслова хорошего, у него, само собой, пропадает всякая охота удружить кому-нибудь. А потом скулим: плохо жить! А ты возьми да сам тоже сделай ему чего-нито хорошее. И ведь не жалко, например, этого дерьма — сала, а вот не догадаешься, не сообразишь вовремя». Ефиму приятно было сознавать, что он явится сейчас перед судьей такой

¹⁰ Шукшин В. Суд // Василий Шукшин. Рассказы. - М.: Художественная литература, 1979. С. 107-112.

сообразительный, вежливый. Он поостыл на холодке, протрезвился: трезвел он так же скоро, как пьянел. «Люди, люди... Умные вы, люди, а жить не умеете».

В результате Ефим напоролся на решительный отказ. Честный судья был испуган и недоволен искренним подношением. «Только на улице сообразил Ефим, что ему теперь делать: «Пойду Маньке шлык скатаю. Зараза».

Понятно, что скромное подношение, описанное в рассказе, трудно назвать взяткой. С точки зрения Ефима Валикова это был подарок, совершенно оправданный. Это сродни традиционным подаркам, которые в России обычно преподносят, например, врачам в государственных больницах или поликлиниках, после того, как они вылечили пациента. И трудно такие подарки приравнивать к взяткам, поскольку, во-первых, они дарятся **после** оказания оплаченной государством услуги, а не **до**. И, во-вторых, часто человек, вылечивший перелом ноги, не рассчитывает с помощью подарка установить долгосрочные отношения с хирургом, поскольку вряд ли намеревается в ближайшее время снова что-нибудь ломать.

Но судья, которому был принесен подарок, воспринял это движение души настороженно, поскольку, по-видимому, считал возможность принять подарок нарушением служебной этики или даже действием, близким к коррупционному. По этой причине данный сюжет может быть отнесен нами к пограничной зоне, отделяющей коррупцию от близких ей социальных явлений. Но более существенно другое. Пограничные явления важны, поскольку из них могут произрастать потенциальные коррупционные действия. Кроме того, в этом важно разобраться, чтобы понять психологию людей, вступающих в коррупционные сделки, но при этом не подозревающих, что они попадают в зону коррупции. Поняв это, можно строить стратегии ограничения коррупции, опирающиеся на те или иные способы воздействия на общественное сознание.

ПРИМЕР 5. «НЕДРУЖЕСТВЕННОЕ ПОГЛОЩЕНИЕ»

Этот пример из сегодняшней российской жизни (реальные события происходили в 2002 г.). Поэтому будет понятно, что фамилии реальных людей заменены начальными буквами их фамилий, изменены (придуманы) названия юридических лиц. Оставлены без изменения только географические названия. В остальном история, широко освещавшаяся в прессе, передана достаточно точно. Пример приведен в силу его типичности для России и важности, обусловливаемой масштабными негативными последствиями, порождаемыми этой разновидностью коррупции.

Работало себе и успешно выпускало нужную людям продукцию ОАО «Нижегородский комбинат "Чистые зубы"» (будем дальше для краткости именовать его НКЧЗ). Успешно настолько, что стало неоспоримым лидером в своем секторе рынка. Свой реестр акционеров предприятие держало в ООО «Свободный регистратор». И вот в злополучный день 5 ноября 2002 г. на этого регистратора сваливается бригада людей на машинах с фальшивыми номерами, с пистолетами и наручниками, и, размахивая судебным постановлением, силой изымает реестр акционеров. Все это стало неожиданным не только для реестродержателя, но и для НКЧЗ.

Оказывается, в совсем другой части страны, в городе Пензе, некий гражданин М. 20 сентября стал владельцем 20 акций НМЖК. Вскоре он подал два иска в один и тот же районный суд Пензы, которые стремительно, уже 31 октября в отсутствие ответчиков, рассмотрела одна и та же судья и вынесла два решения по вопросам, которые она не имела права рассматривать, вторгаясь в юрисдикцию арбитражных судов. Итак, по одному иску реестр акционеров должен был быть изъят у «Свободного регистратора» и передан другому, под названием «Честный регистратор» из Санкт-Петербурга, у которого через месяц с небольшим заканчивался срок лицензии. По другому иску руководство НКЧЗ отстранялось от руководства, а

миноритарному акционеру М. вменялось в обязанность организовать собрание акционеров для переизбрания руководства.

Выяснилось также, что один из налетчиков «попросил» свою хорошую подружку, гражданку А., слетать с ними в Нижний Новгород: нужно было присутствие судебного пристава, коим она была. В самолете ей показали уже заполненный на ее имя исполнительный лист – причем сказали, согласно ее собственным объяснениям, что документ поддельный. Она, однако, поддалась просьбе друзей, за что через несколько дней была уволена с работы – кстати, по официальной формулировке, «за прогул».

Анекдот

Судья жалуется коллегам:
- Не знаю что делать, одна сторона дала три тысячи, а другая четыре. Как судить?
- А ты отдай вторым тысячу обратно и суди по закону.

Конечно, спустя неделю в Пензе решения были в судебном порядке отменены, а их исполнение, выражаясь процессуальным языком, повернуто. Но было уже поздно: 16 ноября появляется информация о продаже 90 % акций НКЧЗ, реестр не возвращен, идет подготовка к захвату предприятия. Эта

подготовка была подкреплена другим неправомочным и позднее отмененным судебным решением. В г. Махачкале некий г-н Ш. просил суд заставить другого гражданина З. выплатить ему 1800 (!) рублей за проданные тому акции НКЧЗ. В ответ на это суд постановил, что "Честный регистратор" из Санкт-Петербурга должен продолжать вести реестр акционеров НКЧЗ, что, естественно, противоречило другим судебным решениям. Тем самым продолжалась подготовка окончательного захвата горемычного предприятия. Через некоторое время объявилась некая компания «Русский путь», заявившая, что 90% акций МКЧЗ принадлежит именно ей.

Описанная история окончилось благополучно для истинных владельцев НКЧЗ. С помощью привлечения очень высоких политических сил неправовые решения, купленные за взятку, удалось

отменит, собственность отстоять. Однако этот исход скорее исключение, чем правило.

Пример интересен тем, что здесь покупается право в лице судов и других органов, которое становится на сторону одной из конкурирующих на рынке сторон.

§ 1.3. Определение коррупции в агентской модели

Мы уже говорили о множестве определений коррупции. Но есть одно определение, которое родилось на стыке социологии и институциональной экономики. Это определение наиболее часто используется нынче в научной литературе в силу своей неоспоримой плодотворности, хотя оно, конечно, так же как и другие определения, выделяет только одну грань коррупции. Оно сосредоточивается на коррупционных отношениях. Это определение базируется на так называемой *агентской модели*¹¹. Поэтому мы начнем с ее описания и анализа.

АГЕНТСКАЯ МОДЕЛЬ

Согласно агентской модели в отношении вступают два действующих лица. Первое из них называют *принципалом* (нередко используется термин *доверитель*). Принципал обладает и распоряжается некоторыми ресурсами (власть, деньги, пространство и т.п.) и намерен действовать для достижения определенных целей. Для достижения каких-либо своих целей он нанимает второе лицо – *агента*. Принципал и агент заключают *контракт* (не всегда этот контракт формален, т.е. облечен в форму заверенного сторонами документа). В соответствии с ним принципал:

- формулирует цели, которые должен реализовывать агент;

¹¹ См., например: Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2001; Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма / Пер. с англ. – СПб.: Лениздат, CEV Press, 1996.

- передает часть своих ресурсов для достижения указанных целей;
- назначает вознаграждение за работу агента по достижению своих целей;
- назначает санкции за нарушение агентом контракта.

В соответствии с тем же контрактом агент обязуется:

- работать на достижение целей принципала;
- использовать переданные ему и принадлежащие принципалу ресурсы исключительно для достижения установленных принципалом целей.

Модель может включать и устанавливаемый принципалом *контроль* за действиями агента. Кстати, для осуществления контроля может наниматься другой агент. Понятно, что контроль должен сосредотачиваться на двух главных «мишенях»: достижение поставленных целей и использование переданных ресурсов. Кроме того, контракт может включать и санкции, накладываемые на принципала в случае нарушения им контракта. Приведенная схема агентских отношений иллюстрируется приведенным ниже рисунком.



Рис. 1.3.1. Схема агентских отношений

Важно подчеркнуть, что контракт, контроль и любые иные атрибуты отношений между принципалом и агентом имеют социальную форму, и лишь в частных случаях оформляются с той или иной степенью полноты юридически. Т.е. регулирование отношений может осуществляться через взаимные ролевые ожидания, традиции и тому подобные социальные рамки. Следовательно, два человека, находящиеся в агентских отношениях, совершенно не обязательно знают (осознают), что они находятся в этих отношениях. (Точно так же, как мольеровский «мещанин во дворянстве» не знал, что он говорит прозой).

Агентские отношения – одна из универсальных и самых распространенных разновидностей социальных отношений. Поэтому конкретные примеры придумать не сложно. Наниматель и наемный работник всегда находятся в агентских отношениях, будь то клерк в банке или заместитель министра в правительстве. Конечно, в качестве принципала и агента могут выступать не только индивиды, но и организации, а также социальные группы. Например, министерство является агентом правительства. Однако есть и менее тривиальные примеры.

Мы уже приводили выдержку из статьи 3 Конституции РФ. Из нее следует, что принципал народ находится в агентских отношениях с органами власти. Он передает им в качестве ресурсов часть своих властных полномочий и средства, аккумулируемые в виде налоговых поступлений. Народ определяет своих агентов с помощью выборов, а также в процессе выборов задает власти цели в виде выбора вместе с агентами конкурирующих программ.

Из того, что народ и органы власти находятся в агентских отношениях, вытекает одно нетривиальное следствие. Никакие контрольные органы, формируемые органами власти и существующие на бюджетные деньги, не являются частью данных агентских отношений. Только общественный контроль за властью является

таковым и может способствовать эффективному достижению общественных целей, реализация которых поручается народом органам власти.

Проблемы агентских отношений

Понятно, что агентские отношения возникают постольку, поскольку принципал считает себя неспособным сам реализовывать все свои цели и манипулировать всеми своими ресурсами. Тому есть как минимум две фундаментальные причины, вытекающие из того обстоятельства, что принципал – это простой смертный, а стало быть – существ несовершенное. Либо это организация, созданная простыми смертными, а стало быть – также несовершенная. Первая причина – объем задач, количество и разнообразие ресурсов, которыми располагает принципал, таковы, что он вынужден диверсифицировать это распоряжение. Это и осуществляется с помощью раздачи агентам задач и ресурсов. Вторая причина – решение задач и манипулирование ресурсами требуют специальных знаний и квалификации. Принципал не может быть универсальным специалистом, и поэтому привлекает агентов, полагая, что каждый из них может быть лучшим чем он специалистом в решении той конкретной задачи, которую ставит перед ним принципал.

Но отчуждая в рамках агентских отношений отдельные цели и ресурсы, передаваемые агентам, он создает для себя некоторые проблемы. Эти проблемы порождаются следующими обстоятельствами:

- 1) агент может быть попросту не достаточно эффективен;
- 2) принципал может неэффективно поставить перед агентом задачу и обеспечить ресурсами;
- 3) агент может стать принципалом, наняв для решения задач, поставленных перед ним его принципалом, своего собственного агента;

- 4) агент располагает собственными целями;
- 5) цели агента могут вступать в конфликт с целями принципала;
- 6) у агента может возникнуть соблазн использовать ресурсы принципала для достижения своих целей, а не целей принципала (такое поведение часто называют *оппортунистическим*).

Чтобы разобраться с этими проблемами нам понадобится ввести еще два понятия.

Первое понятие – *агентские издержки* (agency costs) принципала. Понятно, что принципал передает агенту некоторые ресурсы для решения задачи. Эти ресурсы тратятся на решение задачи и были бы потрачены все равно и в том случае, если бы принципал сам решал задачу и сам тратил на это выделенные ресурсы. Принципал тратит часть своих ресурсов на вознаграждение агенту, но он их и так должен был бы тратить на себя, если бы сам решал задачу. Те и другие траты – это *производственные* издержки, если под производством понимать процесс решения задачи.

Но принципал должен осуществлять и другие траты. Прежде всего – это затраты на контроль над действиями агента. Мы увидим ниже, что это далеко не мелочь. Второе – это *остаточные потери* принципала (residual loss)¹². Они определяются как возможные потери, которые могут возникнуть из-за неоптимальности решений агента при решении поставленной задачи по сравнению с решениями, которые могут быть приняты принципалом, если бы он сам решал задачу. Такие потери могут появляться, во-первых, из-за неэффективности агента. Во вторых, из-за неточности постановки задачи (ниже для этого будут приведены примеры). В-третьих, из-за оппортунистического поведения агента.

¹² См.: Jensen M., Meckling W. *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure* // Journal of Financial Economics 1976, vol. 3, October, p. 305-360.

Второе понятие – *асимметрия информации*. Обычно агент по сравнению с принципалом располагает большей информацией о решаемой задаче, методах ее решения, обстоятельствах, в которых решается задача. Разрыв в информации зависит от затрат принципала на контроль: чем выше затраты, тем меньше может быть разрыв. Но стремление сравняться с агентом может привести к таким затратам, что они не будут оправдывать существование агента. В конечном счете асимметрия охраняется, и как воспользуется этим агент, зависит, главным образом, от него самого.

Агентские издержки можно трактовать как аналог *трения* в физических системах.

Теперь мы можем коснуться третьей из перечисленных выше проблем принципала. Она связана с формированием управленческой иерархии. Рассмотрим в связи с этим следующее соображение, которое кажется тривиальным, но в свете нашего обсуждения имеет важные последствия. Обычно принципал имеет более одного агента. Действительно, если вся совокупность задач, стоящих перед принципалом, может быть решена одним агентом, то не очень ясно, зачем нанимать агента, если можно просто заняться решением этой задачи самому. Теперь предположим (для простоты), что принципал нанял трех агентов; те, в свою очередь, наняли по три агента каждый и этот процесс продолжился дальше вниз по уровню иерархии. Предположим к тому же, что агентские затраты на одного агента равны единице на всех уровнях. Понятно, что все агентские издержки производятся из ресурса принципала. Тогда агентские издержки на первом уровне иерархии равны трем, на втором – девяти, на третьем – двадцати семи и т.п. Тем самым суммарные агентские издержки принципала придном уровне равны 3, при двух уровнях – $3 + 9$, при трех – $3 + 9 + 27$, при четырех – $3 + 9 + 27 + 81$, и т.п. То есть агентские издержки растут стремительно при увеличении числа уровней в иерархии. Иными словами: трение в системе управления растет

гораздо быстрее, более того – стремительнее, чем растет сложность системы управления.

Коррупция в агентских отношениях и ее жертвы

Оставшиеся проблемы принципала из числа перечисленных выше напрямую связаны с коррупцией, которую мы теперь можем определить.

Определение 1.3.1

Коррупционным поведением называется разновидность оппортунистического поведения агента, при котором последний использует ресурсы принципала не для решения задач принципала, а для достижения своих собственных целей.

Обратите внимание, что дается не определение коррупции вообще, а определение коррупционного поведения. Причина тому была указана выше – коррупция многогранна, и дать ее всеохватывающее определение невозможно и непродуктивно.

Из данного определения вытекает, что коррупционное поведение агента имеет следующие «квалифицирующие» признаки:

- нарушение контракта с принципалом (напоминаем – в том числе неформального контракта);
- предательство интересов принципала;
- воровство или неэффективное использование ресурсов принципала.

Эти признаки взаимосвязаны, но их перечисление делает картину более ясной.

Ниже мы будем различать коррупционное поведение в указанном выше смысле и коррупционные действия агента, из которых складывается его коррупционное поведение. С учетом этого терминологического замечания из приведенного определения вытекает очень важное следствие:

Утверждение 1.3.1

У коррупционных действий, рассматриваемых как преступление, всегда есть жертва.

Тем, кто вник в приведенное выше определение коррупционного поведения, это утверждение покажется очевидным и банальным. Между тем в литературе нередко встречаются квалификации коррупции как «преступления без жертвы». Конечно, это не так: *первая жертва коррупционных действий агента – это его принципал*. Действительно, ведь по нашему определению коррупции в результате коррупционных действий его агента он ограблен и обманут. Но это не единственная жертва. Более того, как ни странно, он отнюдь не главная жертва. Разберем два случая, совершенно типичных для России и других стран, обширно пораженных коррупцией. Они дадут нам ключ к ответу на вопрос – кто главная жертва коррупции?

Первый случай. Гаишник останавливает машину с сильно пьяным водителем за рулем. Они вступают в сделку: водитель удаляется на своей машине без всяких последствий для себя, а инспектор ГАИ остается на месте, разбогатев на размер взятки. Уже отъехав от места сделки, этот водитель, будучи пьяным и плохо контролируя машину, сбивает пешехода.

Инспектор ГАИ является агентом органа под названием ГАИ-ГИБДД, который выплачивает ему денежное содержание за то, чтобы он своей работой обеспечивал безопасность на дорогах. Для этого ему передается властный ресурс – право наказывать граждан, которые нарушают правила дорожного движения. В данной ситуации инспектор не применил свой властный ресурс в той ситуации, в которой обязан был это сделать, если бы он соблюдал контракт (закон и должностные инструкции) и не предавал принципала. Неэффективное использование

ресурса принесло ему личную выгоду в виде взятки. Но в результате пьяным водителем, заплатившим эту взятку, был сбит пешеход. Конечно, этого могло бы и не произойти: водитель тихо доехал бы до дома. Но мы вправе утверждать, что несчастья не произошло бы наверняка, если бы инспектор ГАИ выполнил свой контракт с принципалом, отобрав права у пьяного водителя и лишив его возможности управлять машиной в опасном для окружающих состоянии. Этого не произошло, и прямой жертвой коррупционных действий стал обычный прохожий.

Второй случай. Представим районную поликлинику, оказывающую медицинские услуги от имени государства. Для людей, уже оплативших бедное существование этой поликлиники и ее врачей в виде налогов и отчислений по обязательному медицинскому страхованию, услуги бесплатны и, следовательно, дефицитны. А дефицит, как правило, сопровождается введением административных регуляторов. Например, можно административно установить, что услуги получает сначала тот, кто раньше обратился за помощью, за исключением случаев, когда возникает необходимость оказания экстренной помощи. Для граждан, желающих получить медицинские услуги, ценны не только они сами, но и своевременность (быстрота) их получения. Однако, поскольку дефицит порождает очереди и долгое ожидание помощи, постольку возникает побуждение оплатить ускоренный доступ к услугам. Вот мы и приходим к рутинным взяткам врачам или сестрам за возможность быстрее получить помощь. Конечно, все сказанное распространяется не только на скорость, но и на качество медицинских услуг, которое также можно обеспечивать с помощью неформальных вознаграждений.

Представьте себе теперь типичную сценку в коридоре поликлиники. Вдоль стены около двери кабинета стоят стулья, на которых томятся больные в ожидании своей очереди в кабинет. Мимо них стремительно проходит решительный человек и скрывается в

кабинете. Пауза. Затем кто-то из возмущенных больных приоткрывает дверь и спрашивает врача: «Почему проходят без очереди?». Привычный ответ следует незамедлительно: «У гражданина острый случай».

Врач в этом примере является агентом организации под названием поликлиника. Он получает небольшую зарплату в кассе этой организации за то, что оказывает медицинские услуги гражданам от имени государства, по процедурам, установленным государством и в соответствии с его приоритетами. Лечение он проводит, используя переданные ему государством ресурсы: помещение, оборудование, медикаменты и т.п. Приняв без очереди за взятку решительного человека, не нуждавшегося в экстренной помощи, врач, во-первых, совершил коррупционное действие. Но одновременно он ограничил доступ к медицинским услугам тех, кто не в состоянии потратиться на взятки и тех, кто, возможно, нуждается в более быстрой помощи. Именно эти больные оказались жертвами описанной коррупционной сделки.

Эти два примера привычны. Но несмотря на это, они в высшей степени поучительны, и вот по какой причине. Вернемся к первому случаю и рассмотрим иерархию, в которую включен коррумпированный гаишник. Его принципалом является районное отделение. Последнее является агентом областного ГАИ. Принципалом областного является соответствующее управление МВД. Само министерство является принципалом своего управления. Над МВД другой принципал – правительство. Правительство подотчетно, к примеру, президенту. Ну а кто является принципалом президента? Правильно – граждане страны. А есть ли принципал над гражданами? Нет! Они главный принципал в этой длинной цепочке. Небольшая власть, попавшая нашему гаишнику как инструмент выполнения его обязанностей, изначально принадлежала именно гражданам, как и

средства, поступившие от них в виде налогов, и из которых гаишник получает зарплату за то, что соблюдает порядок на дорогах.

Теперь зададим себе вопрос: каковы потери начальника того гаишника? Начальник передал последнему часть не принадлежащего ему ресурса, который получил, в свою очередь, от своего принципала. Кроме того, задачи, которые он поставил перед инспектором, также не являются его собственными, а лишь ретранслированы им. Тем самым наш «промежуточный» принципал является лишь передатчиком задач и ресурсов. Возможно он также должен контролировать своего агента-гаишника, но он контролирует использование чужих ресурсов и решение чужих задач. Являясь принципалом, он является одновременно агентом со всеми вытекающими из этого последствиями. Главное последствие – возможность и готовность к оппортунистическому поведению по отношению к своему принципалу. Оно может заключаться в халатном контроле. Но может выражаться и в коррупции, в которую вовлекается начальник инспектора. В частности, весьма вероятно возникновение сговора между гаишником и его принципалом-начальником. В результате начальник становится транслятором ущерба, который возникает от коррупционных действий гаишника, на следующий уровень управления. При этом мы не учитываем собственные коррупционные действия начальника. Приведенное нами рассуждение может быть с равным успехом применено и к следующему принципалу – начальнику областного ГАИ. Таким образом, мы получим трансляцию ущерба от коррупции все выше и выше, пока он (ущерб) не доберется до верховного принципала – граждан.

Естественно, точно такую же цепочку и такой же процесс трансляции ущерба можно выстроить и от врача районной поликлиники до народа-суверена. А может ли последний куда-нибудь транслировать различный ущерб от коррупции? Некуда! Все ресурсы и задачи, как мы с вами видели, исходят от граждан, точно так же к ним

возвращается ущерб от неэффективного решения задач и растраты ресурсов, т.е. – от коррупции. Теперь мы можем сформулировать еще одно важное утверждение:

Утверждение 1.3.2

В демократическом государстве главной жертвой коррупции, несущей основное бремя совокупного ущерба от коррупции, являются граждане государства.

Мы пришли к этому утверждению двумя способами, анализируя функционирование иерархий, и анализируя конкретные коррупционные сделки. В справедливости этого утверждения мы будем убеждаться и дальше.

Чтобы дополнить картину коррупции в контексте агентской модели, нам понадобится ввести в рассмотрение еще один персонаж, который мы назовем *клиент*. Клиент – это лицо (или группа, организация и т.п.), которое вступает в сговор с агентом для осуществления действий, которые определены нами как коррупционные. На обычном языке это попросту взяткодатель.

Агенту нужен клиент потому, что он является для него лицом, позволяющим превращать ресурс, которым располагает агент, (например, власть) в другой ресурс (например, деньги), который имеется у клиента, но который нужен агенту. Клиенту агент нужен для того же: обменять деньги на власть принимать те или иные решения.

Коррупционные действия в отсутствие клиента часто называют злоупотреблением служебным положением, растратой, присвоением и т.п. Коррупционные действия агента при участии клиента обычно называют взяточничеством.

АНАЛИЗ ПРИМЕРОВ

Теперь мы можем вернуться к примерам, приведенным в § 1.2, и проанализировать их с точки зрения введенного определения коррупционного поведения. Кроме того, будет рассмотрено еще несколько небольших примеров, которые помогут провести границу коррупции. Надо сразу смириться с тем, что граница эта довольно размытая, не всегда видна отчетливо. Но это всегда бывает, когда рассматриваются социальные явления.

Пример 1. «Старый немецкий городок». Если в демократическом государстве верховным принципалом являются граждане страны, то в феодальном обществе это было, конечно, не так. В данном примере нам достаточно рассмотреть в качестве верховного (и единственного в данном случае) принципала епископа, осуществлявшего верховную власть. В данном примере не существенно, что епископ имел своего принципала в лице Папы Римского, поскольку речь идет о внецерковных функциях епископа¹³. В качестве принципала епископ (мы говорим о должности, а не о конкретном лице) ставит перед своими подчиненными задачу: пресечь скупку продуктов у крестьян и контрабанду. Для решения этой задачи агенты получают от епископа ресурсы: властные полномочия, в соответствии с которыми эти агенты имели возможность штрафовать провинившихся (затем были даны и дополнительные полномочия). Далее учреждается контроль за агентами силами других агентов. Выясняется, что агенты, вместо того чтобы взимать штрафы и предпринимать иные действия по пресечению нарушений, вступают в сговор с контрабандистами (клиентами – в терминах нашей модели) с выгодой для обеих сторон. Тем самым мы имеем точное соответствие описанной модели определению коррупции.

¹³ Если бы подчиненные епископа торговали церковными должностями (это коррупционное действие называлось в те времена *симонией*), то мы должны были бы рассматривать иную управленческую иерархию, в которой епископ был бы не только принципалом своего епископата, но и агентом Святого престола.

В этом примере реализовалась одна из ключевых проблем агентских отношений: принципал неэффективно задал задачу: пресечь контрабанду, хотя перед ним стояла совсем другая задача: обеспечить горожан продуктами, которые они смогли бы покупать на рынке по приемлемым ценам. Епископу пришлось нести агентские издержки на введение контроля и тратится на расширение круга должностных лиц, вовлекаемых в решение задачи. Но, как мы видели, коррупция только увеличивалась.

Пример 2. «Американские железные дороги». В этом примере принципалом является народ Соединенных Штатов Америки, агентами – конгрессмены, а клиентами – строители железных дорог, платившие взятки конгрессменам. Конгрессмены-агенты решали важную для страны общественную задачу – создавали благоприятные условия для строительства железных дорог, привлекая к этому фирмы и деньги налогоплательщиков. Однако свою власть выбирать фирмы они использовали не для поиска наиболее эффективных, а для предоставления льгот тем, кто платил взятки. В результате дороги обходились принципалу дороже, чем это могло бы быть, если бы агенты-конгрессмены эффективно решали свою задачу. Важно отметить, что коррупции в этом примере препятствовал общественный контроль принципала, осуществлявшийся независимыми СМИ.

Пример 3. «Тухта». Этот пример полезен тем, что он поможет нам провести важную границу коррупции. Здесь есть большой круг лиц, не вовлеченных в коррупцию – это заключенные. Они могут, находясь в заключении, воровать и обманывать лагерное начальство, но не могут быть коррупционерами, поскольку их отношения с государством не добровольны. Точно в таком же положении находятся рабы на плантациях. Важная черта агентской модели – *добровольность* агентов, вступающих в отношение с принципалом. Про заключенных и рабов этого сказать нельзя.

Однако тухта, начинавшаяся с обмана лагерного начальства, подхватывалась находящимися на воле должностными лицами, и они становились коррупционерами. Простой пример такой коррупции – недобросовестное выполнение функций контроля за работой заключенных. Корыстная выгода при этом состояла в избегании наказаний от принципалов более высокого уровня или получения наград за фиктивное перевыполнение планов. Это было возможно в силу асимметрии информации, которой сопровождается любой контроль. Конечный ущерб перекладывался на верховного принципала – правящую верхушку, которая не могла реализовывать свои планы. Но даже она извлекала свою выгоду из тухты. Вовлекаясь в игру, в которой сначала выдвигались нереальные планы, а потом имитировалось их выполнение, они могли создавать иллюзию поступательного движения страны для извлечения пропагандистской выгоды.

Пример 4. «Деревенские старики». Этот пример намечает еще одну границу коррупции. В нем, по сути, не совершено коррупционных действий. Старик искренне хотел поблагодарить судью. Его действия описываются скорее отношением дарения, которое мы будем анализировать в следующей главе. Но тут крайне существенна причина его побуждений. Напомним, что старик в данной ситуации был представителем верховного принципала – народа¹⁴. Судья, будучи представителем государства, является тем самым одним из многочисленных агентов этого принципала. Он осуществляет свои функции отправления правосудия по поручению принципала и получает вознаграждение из бюджета, сформированного на налоги представителей коллективного принципала. Но старики не рассматривали себя в качестве представителей принципала, и потому оценивали решения судьи как услугу, требующую ответного

¹⁴ Мы отвлекемся от того, что при тоталитаризме народ является принципалом лишь формально. Ведь описанный Шукшиным случай мог произойти и в сегодняшней, посттоталитарной России.

вознаграждения. В описываемом эпизоде коррупционная сделка не состоялась. Но во множестве других случаев, вполне реальных, люди склонны давать взятки чиновникам именно потому, что не понимают своей роли в ситуации взаимодействия с должностными лицами, ожидая от них не исполнения долга, а одолжения.

Пример 5. «Недружественное поглощение». В этом примере судьи разительно отличаются от судьи из шукшинского рассказа, отшатнувшегося от подарка, как черт от ладана. Здесь очевидны и факт коррупции и его соответствие данному нами определению. Но гораздо интереснее проанализировать проблему ущерба от коррупции. Для этого придется перейти от ущерба, порождаемого конкретной коррупционной сделкой, к ущербу от коррупции как явления, частью которого является поток однотипных коррупционных сделок. В данном случае речь идет о сделках с судьями. В результате конкретной сделки описанного в примере типа выигрывает (не считая судьи) захватчик бизнеса и проигрывает жертва захвата. Но каждая такая сделка повышает уровень коррумпированности судов в целом. Это, с одной стороны, повышает вероятность того, что захватчик сам может превратиться в жертву. В результате проигрывают общество и бизнес в целом из-за неэффективности рынка, в котором плохо защищаются права собственности, что, в норме, является обязанностью судебной системы.

К этим примерам целесообразно добавить еще два. Во-первых, они также позволят провести границу коррупции. А во-вторых, они важны, поскольку касаются весьма распространенных в Советском Союзе явлений.

«Несуны». Этим словом называли в советские времена людей, которые несли с работы всякую мелочь. Одни несли радиодетали, из

Анекдот

Рабочий жалуется приятелю:
- Знаешь, все ташу с завода детали, хочу собрать для жены швейную машинку.
- Ну?
- Да как не соберу, все автомат Калашникова получается.

которых можно было собрать свой приемник либо продать их на черном рынке. Продавщицы несли продукты,

образовавшиеся, например, в результате обвеса покупателей. Секретарши тащили карандаши, которые можно было дать дома детям. И так далее.

Это явление в чистом виде подходит под определение коррупции

1.3.1. Действительно, несуны были агентами предприятий и организаций, которые нанимали их на работу. То, что они по мелочи уворовывали и несли домой, было ресурсом, переданным им принципалом для выполнения их обязанностей, за которое они получали заработную плату. Налицо прямое использование этого ресурса в личных целях, а не в целях принципала.

Однако специфичность этого явления для СССР, с одной стороны, и его повсеместная распространенность, с другой, делают целесообразным рассмотрение этого явления как отличного от коррупции. Его лучше причислять к пограничным с коррупцией явлениям.

«Блат». Это явление было чрезвычайно распространено в СССР и до сих пор, правда в меньшем масштабе, наличествует в современной России. Блат граничит с оказанием услуг по знакомству. Однако в СССР его главным источником был тотальный дефицит. В результате блат был огромным, всепроникающим рынком обмена возможностями доступа к дефициту. Люди обменивались не товарами, а возможностями их приобрести. Возможность купить лекарство можно было обменять на возможность купить билеты «на Таганку»; возможность купить билеты летом на юг – на возможность купить импортный мебельный гарнитур и т.д. Естественно, что многие предлагали возможности, которые были им доступны в силу служебного положения. Работники аптек «выбрасывали» на этот рынок свой товар, а кассирши театральных касс – свой. Естественно, чтобы получить доступ к чужому дефициту, они должны были приватизировать часть своего дефицита.

Здесь мы снова имеем ситуацию, подпадающую под Определение 1.3.1. Однако по тем же причинам, что и в приведенном выше примере с несунами, блат также целесообразно рассматривать как самостоятельное явление¹⁵.

ОГРАНИЧЕНИЕ АГЕНТСКОЙ МОДЕЛИ

Выше уже отмечалось, что ни одно определение не в состоянии передать во всей полноте и многогранности сложное социальное явление, в том числе, такое как коррупция. Мы подробно остановились на агентской модели и определении 1.3.1, поскольку это одна из наиболее проработанных моделей, и поскольку, как можно было увидеть выше, это определение оказывается удобным инструментом анализа коррупционного поведения. Теперь осталось понять, в чем состоят ограничения этого подхода. Их не мало, ниже будут перечислены основные.

1. Агентская модель позволяет определять только коррупционное поведение, выделяя его оппортунистическую сторону в контексте определенных социальных отношений. Однако другие стороны коррупции, связанные с иными уровнями социальной интеграции, этим определением не охватываются.

2. В рамках агентской модели рассматриваются взаимоотношения принципала и агента. Однако фигура клиента (взяточдателя) в ней появляется совершенно искусственно. Анализ фигуры взяточдателя, взаимоотношений между агентом и клиентом в рамках агентской модели затруднен.

3. В соответствии со стандартами экономики, агент трактуется как изолированный рациональный субъект, принимающий решения о том, прибегать или не прибегать к коррупции, только на основании

¹⁵ Весьма обстоятельно блат изучен в работах российского социолога Алены Леденева (Ledeneva A.V. Russia's economy of favours: Blat, networking and informal exchange. Cambridge: Cambridge University Press. 1998; Леденева А.В. Личные связи и неформальные сообщества: трансформация блата в постсоветском обществе / Мир России = Universe of Russia. 1997, Т.6, №4. С.89-106).

соотношений между выигрышами и потерями от такого решения (об этом вы узнаете подробнее в главе 3). Между тем, на коррупционное поведение существенно влияют социальные факторы, о чем будет говориться ниже в главе 2.

Как бы то ни было, агентская модель и определение коррупционного поведения 1.3.1 являются удобными инструментами анализа коррупции. Представление об их ограничениях необходимы, чтобы понимать как рамки такого анализа, так и пути дальнейшего развития науки о коррупции.

§ 1.4. Экскурс в историю

Конечно, история коррупции с библейских времен и по наши дни, не менее богата и интересна, чем, например, история войн. В одном параграфе не изложить ее даже схематично. Поэтому мы ограничимся здесь небольшим очерком, охватывающим различные времена и различные страны, сделав упор, конечно, на отечественных «достижениях» в этой сфере. Мы предлагаем одновременно с чтением пытаться анализировать разные случаи, приведенные в тексте, с точки зрения модели, описанной в предыдущем параграфе. Надо научиться распознавать принципала и его проблемы, ущерб, возможную асимметрию информации и другие компоненты модели в конкретных ситуациях.

ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ РОССИЯ

Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван IV Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках (лихоимство).

К временам Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился

победой москвичей: часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей, и заодно царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» – глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.

При Петре Великом расцветали и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Характерен эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен при всем истеблишменте сибирский губернатор кн. М.П.Гагарин. А потом, через три года, четвертовали за взяточничество обер-фискал Нестерова – того, кто изобличил Гагарина. Отчаяние Петра I дошло до такой степени, что, как писал В.О.Ключевский¹⁶, он решил обнародовать указ с нормой такого толка: «кто украдет у казны лишь столько, чтобы купить веревку, будет на ней повешен». Однако генерал-прокурор П.И.Ягужинский (первый в истории России Генеральный прокурор) справедливо подсказал государю, что исполнение подобного указа может оставить самодержца без служивых людей вообще. И указ не увидел свет. Не удивительно, ведь взяточниками были и светлейший князь Меншиков, и генерал-адмирал Апраксин, и канцлер Головкин и многие другие.

Но Петром I были введены в действие законы «О воспрещении взяток и посулов», «О наказании за взятки и лихоимство», «О наказании хищников за взятки лишением имения и живота». Весьма показательная динамика: сначала запрет – не помогает; затем введение наказания – не помогает; тогда ужесточение наказания – и снова не помогает.

Этот исторический эпизод характерен тем, что он показывает бесперспективность борьбы с коррупцией только карательными методами. Конечно, преступники должны преследоваться, предаваться суду и наказываться. Но это практически не влияет на само явление. Ниже мы будем говорить об этом подробнее. А сейчас ограничимся

¹⁶ См.: Ключевский В.О. Русская история: полный курс лекций. Кн.2. Минск-М., 2000.

следующим утверждением: преследование коррупционеров – только часть борьбы с коррупцией. Но когда эта часть изолирована, она бесполезна.

Смерть Петра I привела к отмене денежного жалованья должностным лицам и коррупция стала расти, хотя трудно было представить, что рост возможен. Этому способствовала череда смут и дворцовых переворотов. Некоторый порядок пыталась ввести Екатерина II. Были восстановлены денежные жалованья, введены строгие наказания за взяточничество. Весь дух ее царствования способствовал формированию отношения к государственной службе как к долгу чести, что также способствовало снижению коррупции. Однако период этот был не очень долог, а снижение уровня коррупции не настолько велико, чтобы переломить тенденцию.

Сохранились интересные свидетельства коррупции в России XIX века. Доктор исторических наук Любовь Федоровна Писарькова обнародовала удивительно интересные архивные материалы о взяточничестве в России XIX века¹⁷. Князя Голицыны имели в Пермской губернии немалые владения, которые управлялись специально созданным для этого «Главное правление пермских заводов, промыслов и вотчин кн. Голицыных». Сохранились «ведомости» (отчеты), которые составлялись на протяжении полувека – с 1804 по 1853 год – служащими Главного правления, содержащие подробнейшие сведения о взятках должностным лицам губернии. В ведомостях указывалось: кому, когда, сколько, за что и в какой форме было выдано. Платили как «натурой», так и деньгами. Например, в «ведомостях» 1805 г. сообщалось, что с мая 1804 г. по май 1805 г. генерал-губернатору его превосходительству Карлу Федоровичу Модераху было выдано 150 пудов ржаной муки, 500 пудов сена, 24 пуда и 27 фунтов соли, по 20 фунтов малинового варенья,

¹⁷ См.: Писарькова Л.Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история, №5, 2002. С.33-49.

смородинового варенья и пастилы. Все это стоило 154 руб. 68,5 коп. Получили натурой также вице-губернатор, советники, секретари, повытчики и приказные губернского правления. Губернский прокурор удостоился только десяти четвериков овса. Деньгами было роздано взяток только 25 руб. 30 коп.

А вот к 1853 году – концу изучаемого периода – жизнь в России сильно поменялась, начала работать судебная система (хоть еще старая, дореформенная), и критически изменилась структура получателей взяток. Кроме того, они стали даваться почти полностью в денежной форме. Из «ведомостей» этого года следует, что губернский прокурор Кудрявцев получил 450 руб., по 525 руб. получили председатель судебной палаты и его заместитель, 113 руб. 50 коп. – судье уездного суда Попову, не забыты и другие чиновники. По 5 четвериков овса и 25 пудов ржаной муки досталось двум мелким сошкам. Решались проблемы судебных тяжб, межевания земель, составлялись справки и т.п. И все сопровождалось подношениями и взятками.

Отношение к коррупции было двойственным. Ее признавали злом, но относились сравнительно терпимо, полагая это естественным следствием низких окладов чиновников. Но это не препятствовало уголовному преследованию лихоимцев и мздоимцев. В середине XIX века в течение года осуждалось примерно 8 % наличного состава чиновников 9-14 классов. Это очень много! В год это составляло более 4 000 человек, больше чем годовая норма в современной России, в которой число чиновников возросло многократно. Из всего это можно сделать следующие выводы. Первый: модернизация России в XIX веке сопровождалась ростом коррупции и изменением ее формы от натуральной к рыночной. Второй: довольно эффективное преследование коррупционеров и, следовательно, высокий риск коррупции не препятствовали ее росту.

XIX век отмечен и демонстрацией антикоррупционных мер, свидетельствующих об определенном понимании причин, порождающих коррупцию, и, в частности, о конфликте интересов. Например, Александр III запретил совмещение государственных должностей с работой в руководстве банков и акционерных обществ.

Понятно, что коррупция была неотделима от фаворитизма. Сестра любовницы Александра III княгиня Долгорукова была уличена в незаконной продаже железнодорожных концессий. Из последних предреволюционных эпизодов, помимо Распутина, имеет смысл упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время Первой мировой войны. Вряд ли следует считать случайным совпадением, что падение монархии совпало с разгулом коррупции в России.

КОРРУПЦИЯ В СОВЕТСКОМ СОЮЗЕ

Есть документальные подтверждения того, что радикальная смена государственного строя и даже отказ от российской государственности после октября 1917 г. не отменило коррупцию как явление, но зато сформировало лицемерное отношение к ней, немало способствовавшее ее укоренению.

После того как 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии, обвинявшихся во взятках и шантаже, и приговорил их к шести месяцам тюремного заключения, узнавший об этом Председатель СНК В.И. Ленин настоял на пересмотре дела. ВЦИК повторно вернулся к этому вопросу и приговорил троих из четырех к десяти годам лишения свободы. В архивах хранятся записка Ленина Д.И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о строжайших наказаниях за взяточничество и письмо Ленина в ЦК РКП (б) с предложением поставить в повестку дня вопрос об

исключении из партии судей, вынесших слишком мягкие приговоры по делу о взяточниках. Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенное с принудительными работами на тот же срок). Интересно, что в этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Кроме того, не был забыт и классовый подход: если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации.

История борьбы советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Отрицая термин, отрицали понятие, а значит – явление. Тем самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми последствиями.

Во-вторых (и это теснейшим образом связано с «во-первых»), советское «правосознание» всегда удивительно беспомощно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат – это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и

государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

Это абсолютно типичный текст, калькируемый с первых и до последних годов советской власти.

В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК (комитет партийного контроля) при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в 1975-1980 гг., датированной 21 мая 1981 г., указано, что в 1980 г. выявлено более 6 000 случаев взяточничества, что на 50 % больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример – более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами работников контрольных органов, о взяточничестве в прокуратуре и судах.

Перечисляются основные составы преступлений: отпуск дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций. В качестве причин указываются: серьезные упущения в кадровой работе; бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины; либерализм по отношению к взяточникам (в том числе – и в приговорах судов); плохая работа с общественным мнением. Сообщается о наказании руководящих партийных работников (уровень – горкомы и райкомы) за попустительство взяточничеству. Предлагается принять постановление ЦК.

Таким образом, налицо жесткое соответствие между непониманием коррупционных явлений, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними.

В-третьих, практически неприкосновенны были высшие советские и партийные сановники. К редким исключениям, когда партийным руководством были даны санкции, можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело министра внутренних дел Щелокова. Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли Сушков, КГБ и Прокуратура СССР сообщали в ЦК о побочных результатах следствия: министр внешней торговли Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было замято.

Уникальный, но забытый нынче случай описывает А.Кирпичников¹⁸, раскручивавший в начале 60-х годов в Ленинграде весьма крупное дело о злоупотреблениях в «Ленминводторге». Следствие по разветвленной цепи взяток вышло на ответственных работников ГУВД и горкома КПСС, добралось до председателя горсовета (члена Президиума Верховного Совета СССР и ЦК КПСС), что повлекло смену руководства прокуратуры города. Дальше прокурору пойти не дали, а то, что дело удалось довести до суда, объясняется лишь политической борьбой, которая шла в тот момент в верхушке КПСС.

В-четвертых, с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг.

¹⁸ См.: Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб.: «Альфа», 1997.

В-пятых, коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений (хотя и стихийно) в плановую экономику. Против законов природы бороться бесперспективно. Об этом свидетельствовала укорененность коррупции как фактического организатора теневого рынка¹⁹. Именно поэтому она расширялась по мере ослабления тотального контроля.

Уже на рубеже 60-х и 70-х годов XX века коррупция пронизала властные структуры партии насквозь, особенно в южных национальных республиках. Когда это доходило до пределов, угрожающих системе, следовала смена руководства. Так произошло в Азербайджане в 1970 г., когда ставленник Андропова Г.Алиев при поддержке Москвы сверг тогдашнего первого секретаря КП Азербайджана Ахундова на республиканском пленуме партии. В закрытом материалах пленума партийному руководству КГБ республики «открывало глаза» на глубину падения. Приводились, к примеру данные о величине взяток, которые надо было платить вышестоящему руководству за занятие постов²⁰:

- директор театра: от 10 000 до 30 000 руб.;
- районный прокурор: 30 000 руб.;
- председатель колхоза или совхоза: 50 000 и 80 000 руб. соответственно;
- второй секретарь райкома партии: 100 000 руб.;
- первый секретарь райкома партии: 200 000 руб.;
- ректор вуза: в среднем 200 000 руб.²¹

Спустя три года после смены руководства выяснилось, что новый отряд номенклатуры, пришедший на различные должности вместе с Г.Алиевым из КГБ, оказался не менее коррумпированным. А

¹⁹ См.: Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М.: РГГУ, 2000.

²⁰ См.: Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М., 1991. С.280-281.

²¹ Эти цифры могут показаться современному молодому читателю незначительными. Но следует учесть, что в тот период средняя зарплата колебалась в пределах 90-110 руб. В переводе на сегодняшние масштабы плата за покупку мест равнялась бы от 500 тыс. до 1 млрд. руб.

вскоре коррупция достигла таких пределов, что времена Ахундова вспоминались как непорочное детство. Этот пример характерен как иллюстрация важной закономерности: борьба с коррупцией в тоталитарных режимах, подменяемая показной борьбой с коррупционерами, мгновенно вырождается в борьбу за коррупционные рынки, за возможность извлекать корыстную выгоду из должностного положения. При этом борьба всегда приводит к росту коррупции.

Последний шанс повлиять на положение дел в описываемой сфере представился прежней власти в июле 1991 г., когда было принято постановление Секретариата ЦК КПСС «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики». Но, как ни странно, ни о взяточничестве, ни о коррупции в нем не было ни слова. Предполагалось, что власть к экономическим преступлениям совершенно не причастна.

Эти слепота или страх называть вещи своими именами вошли в число причин, способствовавших распаду СССР. Однако свой вклад в распад Союза внесла и борьба с коррупцией. Ее последний крупный всплеск пришелся на время, когда Генеральным секретарем ЦК КПСС стал Ю.В.Андропов. Будучи до этого Председателем КГБ СССР, он превосходно знал о степени коррупционного разложения политического режима. Предпринятая им прямая атака на коррупцию преследовала цель укрепления распадавшейся системы. В союзных республиках начались масштабные расследования злоупотреблений.

Одним из самых громких стало расследование в Узбекистане, которое возглавлялось прокурорами Т.Х.Гдляном и Н.В.Ивановым. Практика тухты (см. выше пример 3) стала в республике всеобщей: республика отчитывалась за невыращенный хлопок в гигантских размерах. Покупались и продавались должности от председателя колхоза до секретаря ЦК республики, взяточничество стало нормой жизни. Масштабная операция КГБ в Узбекистане началась весной 1983 г. с ареста начальника Бухарского ОБХСС (отдел борьбы с хищениями

социалистической собственности). В его домашнем сейфе были найдены более миллиона рублей, золотые монеты и изделия (при месячной зарплате в несколько сот рублей)²². Вслед за первым арестом последовали другие. По оценкам республиканского КГБ, сделанным на основании предварительных оперативных разработок, следуя букве закона пришлось бы арестовать несколько сот тысяч должностных лиц из органов партии, МВД и т.п. К концу года был снят с должности первый секретарь Бухарского обкома Каримов. Нити расследования потянулись к хозяину республики – первому секретарю ЦК компартии Узбекистана Рашидову и в Москву – в ЦК КПСС, другие союзные органы. Республиканская власть сопротивлялась проведению расследования, используя связи в Москве. Это сопротивление уменьшилось на время только со смертью Рашидова. Однако в конце 90-х годов узбекское дело стало разваливаться по инициативе ЦК КПСС: оно стало слишком опасно. Основание для развала найти было не сложно. Советская Фемида никогда не придерживалась строгих процессуальных норм. Не были исключением и следователи из бригады Гдяна и Иванова. Последовали жалобы на нарушение ими «социалистической законности», и постепенно дело сошло на нет.

Но суть не в неудаче самого крупного коррупционного расследования за всю историю СССР. В этом не было ничего удивительного. Важно другое. Преследование коррумпированных представителей власти в республиках было воспринято ими как сигнал об одностороннем расторжении негласного договора «между метрополией и колониями». Устойчивость советской империи поддерживалась в то время уже не страхом и силой, как это было во времена Сталина, а упомянутым договором, согласно которому региональные элиты сохраняли лояльность центру, а центральные элиты закрывали глаза на делишки региональных. Преследования

²² См.: Гдян Т.Х., Иванов Н.В. Кремлевское дело. Повесть-хроника. – Ростов-на-Дону: «АО «Книга», 1994.

коррупционеров противоречили этому договору. Возникла глубокая трещина, которая стала стремительно превращаться в пропасть, как только с конца 80-х годов власть КПСС стала стремительно таять. Первая возможность была использована республиканскими элитами для выхода из состава СССР. Таким образом, распаду СССР способствовали как коррупция, тотально разлагавшая власть в стране, так и бездумные попытки ограничения коррупции, расколовшие до того единую коррумпированную элиту СССР.

Коррупция в тоталитарных режимах неизбежно становится тотальной. Тому есть несколько причин.

Первая – *официальное угнетение частной собственности*. Поскольку могущественную природу частной собственности подавить невозможно, то она все равно пробивает себе дорогу, формируя теневые рынки и связанную с ними коррупцию. Это явление подробно проанализировано Л.Тимофеевым²³. Он аргументировано указывает на то, что масштаб теневых рынков в советское время явно недооценен.

Вторая – *дефицит*. Как указывает Я.Корнай²⁴, дефицит автоматически порождает черный и серый рынки, а их функционирование и защита поддерживается коррупцией.

Третья – *закрытость власти*. С одной стороны, это обстоятельство препятствует обществу оценить масштаб явления и его негативные последствия. Не случайно, коррупция во власти стала широко обсуждаемой и влиятельной проблемой в СССР вместе с развитием гласности. С другой стороны, закрытость была естественной частью среды, в которой коррупция могла развиваться и расти.

Четвертая – *тотальность агентских отношений*. Тоталитарное общество – это общество тоталитарного принцепала, распространяющего свою власть на регулирование всех социальных отношений. Это общество строго иерархичное. В нем любой индивид

²³ См.: Тимофеев Л.М. Указ. соч.

²⁴ См.: Корнай Я. Дефицит. М., 1990. С. 454.

является агентом, от которого тянется цепочка к верховному принципалу. Независимо от точной идентификации этого верховного принципала: безличное государство, конкретный абсолютный диктатор, вроде Сталина или гаитянского Дювалье, клика, находящаяся у власти, вроде Политбюро – этот принципал монополен: в стране не существует других принципалов, которые напрямую или опосредовано не были бы агентами этого принципала. Не так в демократическом обществе, которое обеспечивает автономность личности, охраняет ее частное пространство.

Так вот, тотальность агентских отношений означает, в частности, что каждый гражданин в стране, находясь на работе, был «государственным служащим», т.е. – агентом этого государства. Значит любой проступок, связанный с корыстной выгодой, был коррупционным действием.

Часто говорят, что в советские времена коррупция была меньше. Наши примеры и рассуждения показывают, что это не так. Одновременно говорят, что коррупция была мала при диктатуре Сталина. И это также заблуждение.

В обстоятельной, основанной на огромном материале советских архивов, работе Е.А.Осокиной²⁵ указывается на массовость нарушений агентских отношений (в терминологии данной книги): «Продавцы в ларьках, столовых, буфетах палатках вместе с государственным товаром продавали «свой». Это мог быть и товар собственного производства, и купленный у кооператоров, в магазинах, на складах. [...] Парикмахеры, фотографы и т.п. в государственных учреждениях также «работали на сторону». Работники пекарен покупали муку на свои средства, выпекали хлеб в государственных или кооперативных пекарнях, а затем продавали его на рынке».

²⁵ См.: Осокина Е.А. За фасадом «сталинского изобилия»: Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации. 1927-1941. М.: РОССПЭН, 1997. С.154.

Естественно, что подобные мелкие, но чрезвычайно распространенные коррупционные злоупотребления требовали защиты. Коррупционные доходы позволяли получать, по свидетельству Е.А.Осокиной, коррупционную защиту: «По словам одного из донесений НКВД, торговые работники находились под покровительством советских, партийных и судебно-следственных органов, которые получали от «торгашей» взятки, дефицитные товары и продукты. Документы позволяют говорить не только о коррумпированности низового партийно-советского аппарата, органов суда и милиции, но и о проникновении коррупции в наркоматы на уровень начальников главков. Взятки дополнялись личными связями – совместная охота, пьянка, и т.п. Материалы о проникновении коррупции в высшие эшелоны власти – Политбюро и СНК СССР, мне не известны»²⁶. Что касается последнего замечания в приведенной цитате, то отсутствие свидетельств не удивительно: компрометирующие данные о высшем руководстве не попадали в обычные архивы, поскольку были монополизированы И.Сталиным.

Таким образом, нет оснований утверждать, что коррупция в советское время была меньше. Можно, однако, точно сказать, что она была другой. Это мы увидим ниже.

ОСОБЕННОСТИ КОРРУПЦИИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА В РОССИИ

Давно замечено, что переходные периоды, переживаемые обществами, всегда сопровождаются ростом девиантности. То же самое касается коррупции. Дюркгейм и вслед за ним Мертон развивали концепцию *аномии* – болезненного состояния общества, которому свойственно ослабление действия социальных норм, как писанных, так и неписанных. Недаром буквальный смысл термина «аномия» – отсутствие норм. Эти идеи были восприняты криминологами для объяснения причин динамики преступности. Естественно, что аномия

²⁶ См.: там же. С. 226.

является причиной роста коррупции в переходные периоды. При этом само явление может быть препарировано, и из него выделяются отдельные компоненты ослабления социального порядка:

- слабость государственной машины и даже ее разрушение в период революций;
- правовой вакуум, связанный с тем, что старые нормы права утрачивают свою легитимность, а новые появляются не сразу;
- ослабление сдерживающих начал, связанных с традициями и моралью.

Вместе с тем каждая страна может иметь свои особенности, характеризующие «течение болезни». Есть они и у России. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции и имеющих исторические корни, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить следующие.

1. Стремительный переход к новой экономической системе, не подкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой.

Конечно, в течение всего времени существования советской власти за фасадом плановой экономики существовала масштабная теневая экономика²⁷. Формально преследуемая (множество людей сидели в тюрьмах за так называемые хозяйственные преступления), она продлевала жизнь неэффективной плановой экономики, корректируя ее наиболее явные дефекты, особенно в сфере производства товаров и продуктов для населения. Однако эта экономика паразитировала на дефиците, создаваемом официальной экономикой, ей были чужды традиции нормальной конкурентной борьбы за покупателя. Очевидно также, что теневая экономика существовала вне сферы регулирования обычными институтами рынка.

Что касается официальной экономики, то ее акторы приучались работать на план, на «победу в социалистическом соревновании», на

²⁷ См.: Тимофеев Л.М. Указ. соч.

«переходящее красное знамя». Рыночные стимулы были им чужды. Характерно, что когда во второй половине восьмидесятых годов власть предоставила директорам предприятий относительную самостоятельность, ведущей стратегией поведения многих из них стало извлечение из госсобственности личной выгоды. Проще говоря, начался форменный грабеж. Ясно также, что официальные институты плановой экономики не были приспособлены для регулирования рыночных отношений.

Требовалось принять множество новых законов и, что гораздо тяжелее, научиться жить по ним и пользоваться ими. Понятно, что все это занимало (и занимает) порядочное время, образуя брешь, в которую проникала (и проникает) коррупция.

2. Отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций. Лишившись привычного опекуна в лице партии-государства и не обладая навыками правовой защиты, граждане остались один на один с гниющим трупом старого государства. Коррупция оказалась тут одним из эффективных способов взаимодействия с представителями власти.

Важнейшей составной частью как советской идеологии, так и ее юридической системы было нелегальное положение частной собственности. Последняя была врагом, подлежащим преследованию и уничтожению. На этом воспитывалась вся система правового принуждения, это было практикой и сутью последней. Нетрудно представить, каково пришлось ее представителям, когда вдруг выяснилось, что частную собственность (и что самое отвратительное! – собственников) надо защищать. Но если власть и ее представители не выполняли этой важнейшей функции, у представителей бизнеса оставалась только одна возможность – покупать услуги представителей власти в частном порядке. Таким образом, коррупция становилась необходимой и естественной основой взаимоотношений власти и бизнеса.

3. *Распад партийной системы контроля.* Резкое ослабление государства в революционный период конца 80-х – начала 90-х годов коснулось и системы контроля, которая до этого имела на вершине двуглавой пирамиды органы партийного контроля и КГБ. Фактически, важнейшая компонента социального порядка – контроль – исчезал либо приватизировался. Очевидно, что следствием стало увеличение девиантности в разных формах, в том числе коррупции.

Среди наиболее коррупциогенных сфер в переходный период можно назвать следующие:

- приватизация государственных предприятий;
- лицензирование экспорта энергоносителей;
- распределение бюджетных средств.

Из роста коррупции в переходные периоды легко сделать излишне оптимистический вывод: окончание переходного периода будет сопряжено с уменьшением коррупции. Такое возможно, но совсем не обязательно. Коррупция может замедлить переходный период; может превратить его пороки из временных в постоянные; может изменить логику и траекторию перехода, заведя общество и страну в тупик²⁸.

КОРРУПЦИЯ ЗА РУБЕЖОМ

Очерк истории российской коррупции может вызвать тягостное впечатление и усугубить чувство обреченности. Поэтому авторы считают необходимым отметить, что коррупция – интернациональная проблема. Она свойственна всем странам, независимо от

²⁸ Конкретные примеры современной российской коррупции будут приводиться дальше в книге. Тем, кто хочет знать больше и не хочет ограничиваться отдельными газетными статьями, мы можем рекомендовать, например, следующие книги:

Салье М. Мафруссия, Мафруссия!!! Мафия и коррупция. – М.: «Закрытый клуб», 1994.

Клипичников А.И. Взятка и коррупция в России. – СПб.: Издательство «Альфа», 1996.

Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М.: РГГУ, 2000.

Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. – Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002.

Болдырев Ю. О бочках меда и ложках дегтя. – М.: Крымский Мост-9Д, ООО «НТЦ «Форум», 2003.

Черный Э. Российское рыболовство. Заметки на фоне коррупции. – М.: «Права человека», 2003.

политического устройства и уровня экономического развития. Дело лишь в масштабах. Напомним хотя бы примеры из истории Германии и США, приведенные выше в § 1.2.

Ни одна страна не может считать себя застрахованной от коррупции. Так, в 1994 г. Швейцария, которая гордилась неподкупностью своих государственных служащих, была потрясена грандиозным скандалом вокруг чиновника из кантона Цюрих – ревизора ресторанов и баров. Ему инкриминировались взятки на сумму почти в 2 миллиона долларов. Сразу вслед за этим было начато расследование против пяти ревизоров-взяточников из состава правительства Швейцарии, покровительствовавших отдельным фирмам при организации государственных поставок. Затем разразились другие скандалы.

Во Франции в 90-х годах происходили массовые расследования коррупционных действий, совершаемых бизнесменами и политическими деятелями. В 1993 г. премьер-министр впервые пообещал, что не будет этому препятствовать. «Ситуация во Франции постепенно меняется, еще 10 лет назад здесь запрещалось расследование случаев взяток и коррупции», – утверждал французский судья Жан-Пьер Тьери.

Многочисленные случаи коррупции в Италии, затронувшие самые высокие политические круги, привели к тому, что более 700 бизнесменов и политических деятелей предстали перед судами в результате начавшихся в 1992 г. расследований в Милане.

В сентябре 1996 г. в Берлине прошла специальная конференция по проблемам борьбы с коррупцией. По представленным там материалам во многих крупных городах ФРГ прокуратуры заняты расследованием нескольких тысяч случаев коррупции: во Франкфурте-на-Майне более тысячи, в Мюнхене – около 600, в Гамбурге – около 400, в Берлине – около 200. В 1995 г. было официально зарегистрировано почти 3 тысячи случаев взяточничества. В 1994 г.

перед судом оказались почти 1,5 тысячи человек, а в 1995 – более 2 тысяч, причем эксперты считают эти данные лишь вершиной айсберга. В коррупцию вовлечены ведомства по проверке иностранных беженцев, пункты регистрации новых автомобилей и многие другие учреждения. Так, за наличные деньги можно незаконно «купить» право на открытие ресторана или казино, водительские удостоверения, лицензию на отбуксировку неверно припаркованных автомобилей. Наиболее сильно коррупцией заражена строительная индустрия.

Время от времени мы становимся свидетелями крупных коррупционных скандалов, герои которых – лидеры ведущих держав мира и высшие руководители уважаемых международных организаций. Суммы взяток, о которых идет речь, многократно превосходят доходы наших коррупционеров. В одном из своих бюллетеней международная общественная организация Transparency International (ТИ), цель которой – оказание сопротивления коррупции на международном и национальных уровнях и в бизнесе, утверждала: «Она (коррупция. – *Авт.*) стала привычным явлением во многих ведущих индустриальных государствах, богатство и устойчивые политические традиции которых позволяют, однако, скрыть размах огромного ущерба, наносимого коррупцией социальной и гуманитарной сферам». Исследование, проведенное национальными филиалами ТИ в 1995 г., показало, что «коррупция в государственном секторе принимает одинаковые формы и воздействует на те же сферы независимо от того, происходит ли это в развитой или развивающейся стране».

Абсолютно неправомерно разделение стран по коррумпированности, основанное на оси Восток-Запад. Исторические исследования дают многочисленные примеры того, как коррупция заносилась в восточные колонии западными колонизаторами. Индонезию, например, заразили коррупцией чиновники голландской Восточно-Индийской компании; на Филиппины она была занесена

испанскими колонизаторами, а в Индию – британской администрацией. Филиппины и Бангладеш, восстававшие против военных коррумпированных режимов, дают примеры того, что коррупция не может считаться частью восточной культурной традиции. Сингапур и некоторые другие развивающиеся страны можно привести в качестве примера успешной реализации антикоррупционных государственных программ.

Сравнивая сегодняшнюю Россию и развитые индустриальные страны, обладающие многовековыми демократическими традициями, мы должны учитывать, что пытаемся сопоставлять социальные организмы, находящиеся на разных стадиях развития демократии и рыночных институтов. Нелишне вспомнить, что традиция последовательного (и далеко не всегда успешного) ограничения коррупции насчитывает в «западных демократиях» каких-то 30-40 лет, в то время как период демократического развития этих стран на порядок превышает эти сроки.

ИНТЕРНАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Открываясь мировому сообществу, Россия также подвергается воздействию этой тенденции. Можно указать на следующие каналы международной коррупции.

Коррупция в международных организациях существует в силу общих тенденций: в них также распределяются ресурсы (например, помощь странам-участницам или клиентам этих организаций); их распределяют чиновники, не являющиеся собственниками этих ресурсов. Кроме того, бюрократия в международных организациях находится под менее пристальным контролем по сравнению с национальными, контролируруемыми общественностью своих стран. Все это влечет за собой коррупцию, которая, к тому же, в силу специфики

работы международных организаций, находится в зоне значительно меньшего риска для участников коррупционных сделок. Издание TI отмечает, например: «Мошенничество с бюджетом в Европейском Союзе стало огромной проблемой ...».

В России регулярно появлялись публикации о таинственном исчезновении средств, полученных в виде помощи от международных организаций. В исследовании Фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции»²⁹ высокопоставленные эксперты, дававшие анонимные интервью, утверждали, что многие кредиты, особенно, предоставлявшиеся отдельными европейскими странами, сопровождались «откатами» в 10-30 %.

Коррупция в международном экономическом сотрудничестве проявляется при создании предприятий с участием иностранного капитала, при реализации инвестиционных проектов и приватизации государственной собственности, при решении проблем раздела продукции и в других формах. От этого вида коррупции не защищена ни одна страна. Так, авторы доклада, сделанного экспертами США, утверждают, что в 1994 г. при заключении крупных контрактов в 80% случаях они достались иностранным компаниям, предлагавшим взятки.

В России сложилась странная ситуация. С одной стороны, многие иностранные бизнесмены оправданно сетуют на коррупцию чиновников, препятствующую нормальному экономическому сотрудничеству. Среди бизнесменов, имеющих дело с Россией и другими странами СНГ, более 70 % опрошенных убеждены в том, коррупция входит в число главных препятствий для развития нормального предпринимательства в России. Президент Всемирного банка Д.Вулфенсон сказал во время своего приезда в Москву в 1996 г.: «После окончания холодной войны коррупция стала главным тормозом на пути демократического развития». С другой стороны, многие

²⁹ Ознакомиться с докладом «Диагностика российской коррупции: социологический анализ» можно на специализированном сайте Фонда ИНДЕМ www.anti-corr.ru.

представители иностранных компаний не брезгают взятками для получения преимуществ в конкуренции. Более того, налоговое законодательство многих стран поощряет такое поведение.

Увод незаконных доходов за границу уменьшает риск коррупционных сделок и тем самым подстегивает коррупцию. От этого страдают многие страны. Известно немало случаев, когда лидеры развивающихся стран прятали в иностранных банках полученные в результате коррупционных действий доходы, исчисляющиеся миллиардами долларов.

В России увод капиталов из страны давно стал проблемой экономики и финансовой системы. Существенную часть этого потока составляют незаконно полученные доходы, в том числе – от коррупционных сделок. Русло для этого потока расчищается отсутствием двусторонних и многосторонних соглашений с участием нашей страны об аресте счетов, о выдаче преступников и т.п.

В заключение следует упомянуть о наличии обратной связи – влиянии национальной коррупции на существенные обстоятельства международной жизни. Достаточно привести один пример: Адольф Гитлер пришел к власти, эксплуатируя, в числе прочего, лозунг коррумпированности Веймарской республики. То, что приход Гитлера к власти стал фактом не только внутригерманским, вряд ли нуждается в доказательстве.

§ 1.5. Причины коррупции³⁰

Как уже отмечалось, понимание институциональных причин коррупции начало формироваться сравнительно недавно. Мы говорили также, что коррупция – сложное разноплановое явление. Следовательно, также разнообразно множество возможных причин коррупции. Поэтому нельзя претендовать на то, что один небольшой

³⁰ Этот и следующий параграфы используют материалы доклада Фонда ИНДЕМ «Россия и коррупция: кто кого».

обзор может исчерпать все. К этой теме мы будем возвращаться и дальше.

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика – следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Как уже отмечалось, коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Россия переживает сейчас не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных, экономических, социальных и психологических устоев. Поэтому неудивительно, что она следует общим закономерностям развития, в том числе – негативным.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие; и, во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны не только России, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации, в первую очередь – переживающих переходный период от централизованной к рыночной экономике. Вот некоторые из этих проблем.

1. Трудности преодоления наследства тоталитарного периода. К ним относится, прежде всего, медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции.

Другое обстоятельство – преодоление слияния власти и экономики, свойственного тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой. Естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор не сформировалось. Административные органы в России продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

Напомним, что стремительные и кардинальные преобразования в России происходят при сохранении существенной части корпуса государственных служащих. Причем на своих местах остались многие из тех, кто не был в состоянии приспособиться к новым условиям и начать самостоятельный бизнес или применить в нем свой талант, профессионализм, на худой конец – связи. Значит, остались не лучшие. Остались носители старых, описанных выше стереотипов закрытости власти и возможности вмешательства во все стороны жизни. Одновременно оставались и приходили те, кто видел богатые возможности извлечения личной выгоды из административных полномочий.

2. Экономический упадок и политическая нестабильность.

Обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Это подкрепляется старыми советскими традициями блата.

Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долговременных вложений, тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, неуклюжее и неуместное присутствие государства в экономике, дефицит четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную прибыль.

Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью коррупции.

Политическая нестабильность формирует чувство неуверенности и среди чиновников самого разного уровня. Не имея в этих условиях никаких гарантий самосохранения, они также легче поддаются соблазну коррупции.

В условиях экономического кризиса государство часто пытается, как это делалось в России, усилить налоговый пресс. Это расширяет зону теневой экономики, а стало быть, сферу коррупции. Например, коммерсант, уклонившийся от уплаты налога, уже посадил себя на крючок налогового инспектора и стал прекрасной мишенью для вымогательства взятки под обещание избавить от наказания.

3. *Неразвитость и несовершенство законодательства.* В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Достаточно напомнить, что в России приватизация (ее партийно-номенклатурный этап) проходила вне четкого законодательного регулирования и жесткого контроля.

Если раньше, при советском режиме, коррупцию часто порождал контроль над распределением основного ресурса – фондов, то на начальных этапах реформы чиновники резко разнообразили сферы контроля: льготы, кредиты, лицензии, приватизационные конкурсы, право быть уполномоченным банком, право реализовывать крупные социальные проекты и т.п. Экономическая либерализация сочеталась, во-первых, со старыми принципами чиновничьего контроля над ресурсами, а во-вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это является одним из признаков переходного периода и служит одновременно благодатнейшей почвой для коррупции.

До сих пор сохраняется значительная законодательная неопределенность в вопросах собственности. В первую очередь это

касается собственности на землю, нелегальная распродажа которой порождает обильный поток коррупции. К этому следует добавить множество плохо определенных переходных форм смешанной собственности, расплывающих ответственность и позволяющих коммерсантам чувствовать себя чиновниками, а чиновникам – коммерсантами.

Дефекты законодательства проявляются и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур, в наличии норм, создающих дополнительные возможности для коррупции. Этому будет посвящена отдельная глава нашей книги.

4. Неэффективность институтов власти. Тоталитарные режимы строят громоздкий государственный аппарат. Бюрократические структуры стойки и хорошо приспособляются к выживанию при самых тяжелых потрясениях. При этом чем энергичнее преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратит аппарат на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления отстают от этих изменений. В позднем Союзе и «ранней» России было особо отчетливо видно, как реагировала система управления на усложняющиеся и множасьщиеся проблемы: плодила свои системные пороки, увеличивая аппарат, вводя дополнительные иерархические уровни управления, создавая огромное число безответственных координационных структур. Итог прост: чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угнездиться коррупции. Многочисленные примеры этой стратегии бюрократия продемонстрировала с 2000 года, когда задача укрепления государства стала решаться путем нового выстраивания традиционных бюрократических схем.

На первых стадиях преобразований государству особенно трудно научиться всей мощью государственной машины, всей силой закона защищать права собственности, обеспечивать неукоснительное соблюдение прав рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

Неэффективность государства подтверждается и тем, что после разрушения номенклатурной системы не появилась современной системы отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая волна чиновников содержит немало проходимцев, идущих на государственную службу для использования своего служебного положения в целях, весьма далеких от благородных. Нередко встречается прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в административные. Последние годы это стало нормой.

5. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти. Демократическое государство в состоянии решать проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Ухудшение социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающее начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, – все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций.

6. Неукорененность демократических политических традиций. Проникновению коррупции в политику способствуют:

- несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели отдают свои голоса за дешевые подачки или поддавшись заведомой демагогии;

- неразвитость партийной системы, когда партии не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров и программ;
- несовершенство законодательства, чрезмерно защищающего депутатский статус, не обеспечивающего реальной зависимости выборных лиц от избирателей, провоцирующего нарушения при финансировании избирательных кампаний. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов.

Реальная *политическая конкуренция* служит противовесом и ограничителем для коррупции в политической сфере, с одной стороны, и для политического экстремизма – с другой. В результате снижаются шансы политической нестабильности. Как напоминает один из экспертов по проблемам коррупции, только появление такой конкуренции позволило постепенно снизить коррумпированность выборов в Англии в середине XIX в.

Фиктивная политическая жизнь, отсутствие возможности для политической оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разменивать политический капитал на экономический. При этом, с учетом прочих условий, осуществляется плавный переход от полулегитимного лоббизма к откровенной коррупции.

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ РОССИЙСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Описанные ниже проблемы являются продолжением тех, которые по проявлению или происхождению уходят корнями в советский период. Некоторые из них усугублены условиями переходного периода (частично об этом говорилось выше).

1. *Слабость судебной системы* – одна из основных проблем переходного периода. Вот некоторые ее проявления:

- бюджет и исполнительная власть плохо обеспечивают содержание судей и деятельность судов;
- слабо исполняются судебные решения;
- низка пропускная способность арбитражных судов, а значит, резко увеличиваются сроки рассмотрения дел в них, что нередко парализует коммерческую деятельность;
- не хватает квалифицированных кадров, соответствующих требованиям новых экономических условий.

2. **Неразвитость правового сознания населения** порождена той же причиной – укорененной при советском режиме системой партийного квазиправа. Помимо слабого исполнения законов и иных норм, помимо отсутствия культуры и традиции использования правовых рычагов гражданами, проявляются и другие эффекты: в частности, пониженный правовой иммунитет приводит к тому, что практически отсутствует массовое сопротивление «низовой» коррупции.

3. **Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общенародной собственности»** – типично российская проблема. Защита прав и интересов граждан, в том числе – частных собственников, еще не стала центральной задачей. В итоге предприниматели, не находя защиты в сфере права, ищут ее в сфере свободной купли-продажи незаконных услуг чиновников.

4. **Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику** имеет в России корни более древние, чем 70 лет коммунистического режима. Это приводит к тому, что попытки правового регулирования вязнут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад. Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с коренным реформированием системы государственной службы.

Государственная коррупция существует постольку, поскольку государство вмешивается в частную, общественную, экономическую жизнь. Проблема в том, что государство, реализуя свое предназначение, обязано осуществлять это вмешательство, и в том, насколько эффективно оно осуществляется.

В экономической сфере последние годы происходили бурные изменения, появлялись новые непривычные сферы и формы активности, к чему труднее всего приспособлялись властные институты. Именно здесь более всего ощущался рост коррупции. Ниже приводится далеко не полный перечень основных сфер государственного присутствия в экономике, изобилующих коррупцией.

1. Приватизация государственной собственности везде служит серьезным источником коррупции. В России это обстоятельство усугублялось масштабностью приватизации и слабостью контроля за ее ходом. Еще на начальных стадиях около 30 % всех подзаконных актов по приватизации, по данным правоохранительных органов, содержали нарушения норм действующего законодательства. Практиковалось включение чиновников в число акционеров. По данным МВД, каждое десятое должностное преступление из числа выявленных в период с 1994 до середины 1997 года совершалось в сфере приватизации. Наиболее распространенные нарушения – присвоение денежных средств и взятки. Почти в половине регионов России к уголовной ответственности были привлечены занятые приватизацией чиновники из руководства администраций, территориальных комитетов по управлению имуществом, фондов имущества.

К этому придется добавить многочисленные случаи, не подпадающие под прямую уголовную ответственность: оценивание приватизируемых объектов по заниженным суммам, манипуляции

условиями конкурсов, скупка предприятий чиновниками через доверенных лиц. Не случайно именно приватизация стала последнее время полем для политических схваток, в которых главное оружие – компрометирующие материалы и обвинения в коррупции.

2. *Исполнение бюджета и распределение бюджетных средств* – еще одна благодатная сфера для коррупционеров. В числе основных причин – слабая дисциплина исполнения бюджета при почти полном отсутствии реакции на результаты контрольных проверок Счетной палаты РФ.

Наиболее часто нарушения, наносящие ущерб федеральному бюджету и нередко сопряженные с коррупцией, возникают при следующих обстоятельствах:

- поступление налогов и платежей в федеральный бюджет;
- получение связанных иностранных кредитов;
- привлечение кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства, вексельные и другие кредиты;
- переоформление задолженности предприятий и организаций субъектов Федерации на государственный внутренний долг РФ и выделение финансовой помощи субъектам РФ;
- необоснованно высокая просроченная дебиторская задолженность;
- нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета.

По свидетельству экспертов, взяткой сопровождается почти половина актов по выдаче государственных кредитов или распределения бюджетных средств. Этому благоприятствует неуклюжая налоговая система, согласно которой деньги, собираемые в регионах, должны попасть в федеральный бюджет, а потом снова вернуться в регион в виде трансфертов.

Распределение бюджетных средств происходит также через государственные заказы и закупки. До последнего времени и здесь царили закрытость и бесконтрольность, порождавшие безудержную коррупцию. Особенно разлагающе закрытость и неподконтрольность при распределении и использовании государственных средств действовали в Вооруженных Силах.

3. **Банковская сфера** в России начала преобразовываться одной из первых – на рубеже 80-90-х годов фактически происходила ненормативная приватизация существенной части государственного банковского сектора. Создание системы уполномоченных банков, которым передавались в управление бюджетные средства, в условиях высокой инфляции было для последних источником получения колоссальных прибылей. Естественно, что и здесь коррупция пустила глубокие корни.

Сотрудничество чиновников с коммерческими банками позволило «цивилизовать» формы получения взяток и от традиционных конвертов (а затем – чемоданчиков) с наличностью перейти к льготным кредитам, завышенным в десятки раз процентам по вкладам и другим, более утонченным, формам благодарности.

В 1996 г. Генеральная прокуратура сообщала о своей озабоченности положением дел в Центральном банке России и его территориальных управлениях. Число уголовных дел, возбужденных по фактам взяточничества чиновников кредитно-финансовых учреждений, росло в период с 1993 по 1995 г. практически экспоненциально (это значит, что взяточники размножались как колония бактерий в питательном бульоне): 1993 г. – 48 дел, 1994 г. – 93, 1995 г. – 143.

4. **Противозаконный лоббизм в законодательных органах** труднее всего поддается контролю и уголовному преследованию, прежде всего из-за гипертрофированной депутатской неприкосновенности. Именно поэтому из общего числа должностных

лиц, привлеченных к ответственности за деяния, которые можно квалифицировать как коррупцию (этого термина нет в Уголовном кодексе РФ), законодатели составляют не более 3 %. Неясно, должно ли служить утешением ходящее по рукам и страницам газет «меню» коррупционных услуг в Государственной Думе с расценками, на порядок меньшими тех, из-за которых совершают грехопадение законодатели во многих странах с более развитой демократией.

5. Правоохранительные органы и экономическая преступность, срачиваясь, создают среду, которая является существенным препятствием для борьбы с коррупцией. Создаются «комплексные бригады», зарабатывающие деньги на развале уголовных дел; за взятки организуется давление правоохранительных органов на конкурентов в коммерческой сфере, эти же средства используются для вымогательства; немало фактов поступления работников правоохранительных органов на службу («по совместительству») в коммерческие структуры и создания таковых под патронажем стражей порядка. Родственники чиновников высокого ранга из правоохранительных, таможенных или налоговых органов вдруг, независимо от квалификации, оказываются на весьма денежных должностях в коммерческих структурах. (Не менее удачливы и родственники некоторых высокопоставленных служащих из других органов власти.)

Приведенные выше рассуждения могут показаться умозрительными. Однако в следующих главах будут приведены эмпирические подтверждения этого.

УСЛОВИЯ ДЛЯ НИЗОВОЙ КОРРУПЦИИ

Социологические исследования, показывающие, что 98 % автомобилистов хоть раз в жизни давали взятку инспектору ГАИ-ГИБДД, говорят не только о высокой степени коррумпированности этой службы. Данные свидетельствуют о широчайшей

коррупцированности общественного сознания, о том, что низовая коррупция внедрена в общественную практику.

Привлекательность низовой коррупции в том, что при минимальном риске для обеих сторон она обладает специфической ценностью не только для получателя (или вымогателя) взятки, но и для взяткодателя. Взятка помогает решать постоянно возникающие бытовые проблемы; она же служит небольшой платой за постоянную возможность мелких нарушений законов и инструкций. Купюра, которую держит в документах владелец автомобиля, лежит там и на те случаи, когда понадобится превысить скорость, проехать в автомобиле в состоянии опьянения.

Масштабная низовая коррупция предельно опасна, поскольку, во-первых, создает благоприятный психологический фон для существования остальных форм коррупции и, во-вторых, возвращает вертикальную коррупцию. Последняя же является исходным материалом для формирования организованных коррупционных структур и сообществ.

Низовая коррупция в России возникает почти везде, где рядовой гражданин сталкивается с необходимостью обращаться к государству, или, наоборот, – государство считает уместным тревожить гражданина. Ниже перечисляются только основные сферы.

1. **Жилищно-коммунальная сфера**, как показывают социологические опросы российского населения, воспринимается людьми как одна из самых коррупцированных. Казалось бы, появление рынка жилья должно была привести к уменьшению коррупции в этой сфере. Однако укорененность ее здесь чрезвычайно прочна. Недостаточно ввести рынок жилья. Нужен также и рынок услуг в этой сфере, который должен появиться в результате планируемой реформы ЖКХ.

2. **Правоохранительные органы**, и прежде всего милиция, находятся на втором месте. В последнее время среди привлеченных к

ответственности за коррупцию одну четверть составляют работники правоохранительных органов. Как уже упоминалось, наиболее весомый вклад в этот высокий результат вносит ГАИ. Помимо дорожного движения граждане часто вступают в коррупционные отношения с правоохранительными органами при техосмотре, выдаче водительских прав, разрешений на хранение огнестрельного оружия и в иных подобных случаях.

3. **Налоги и таможенные сборы** – прекрасная «питательная среда» для низовой коррупции. Опросы многострадальных российских «челноков» показали, что среди них практически нет тех, кто хоть раз не дал взятку таможеннику.

4. **Призыв на военную службу** последние годы сталкивается с постоянными трудностями. В связи с этим будет небезынтересно узнать, что, по предварительным оценкам, более половины молодых людей, освобожденных от призыва в армию, добились этого с помощью взяток.

В добавление к перечисленному упомянем еще ряд сфер и ситуаций, попадание в которые сопряжено с высокой вероятностью соприкосновения с коррупцией:

- здравоохранение;
- образование;
- сбор штрафов и иных платежей с населения разными ведомствами;
- выдача разрешений на занятие различными видами деятельности;
- разрешение на строительство и наделение земельными участками;
- контроль со стороны государственных служб (пожарные, санэпидемстанции и т.п.), от которого особенно страдает малый бизнес в России.

Прямой контакт власти с гражданином возникает в двух случаях. Первый – когда власть должна предоставить ему некоторые услуги (дать разрешение, предоставить справку). В подобных ситуациях коррупции способствует (помимо перечисленного в предыдущих разделах):

- сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом;
- незнание гражданами своих прав на получение услуг и обязанностей чиновников на их предоставление;
- сокрытие чиновниками информации о своих обязанностях и правах граждан;
- усложненность бюрократических процедур;
- монополия ведомств на предоставление услуг;
- структурные особенности органов власти, при которых одно ведомство обладает полномочиями и принимать властные решения, и оказывать услуги.

Второй случай, когда государство, выполняя ограничивающую и регулирующую функции, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами, – взыскание обязательных платежей или наложение штрафов за нарушение действующих норм. В этих ситуациях коррупции способствуют следующие условия (помимо перечисленного в предыдущих разделах):

- отсутствие удобных процедур реализации гражданином своих обязательств;
- неадекватность шкал штрафов, способствующая уклонению от их уплаты с помощью взяток;
- широкие возможности личного усмотрения чиновника при выборе санкций³¹.

³¹ Подробное описание таких возможностей в отношении участников дорожного движения дается в работе М.А.Краснова «Коррупция на дорогах». Эта брошюра появится в 2004 году. А до этих пор ее можно прочитать на сайте фонда ИНДЕМ (<http://www.indem.ru>).

Морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Большинство чиновников рано или поздно сталкиваются с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Появление этих обстоятельств зависит как от обсуждавшихся выше проблем и условий, порождающих коррупцию, так и от социально-психологических факторов. Поняв их природу, легче определить, что надо делать для борьбы с коррупцией.

Среди наиболее распространенных мотивов – компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы. К потере нравственного иммунитета подталкивают:

- упоминавшееся выше ощущение нестабильности;
- низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы;
- несправедливость при продвижении по службе;
- хамство или некомпетентность начальника.

Бороться с этим можно, соответствующим образом меняя систему государственной службы.

Принятие первого коррупционного решения может облегчаться информационной средой, окружающей чиновника. Честный чиновник, каждый день слышащий и читающий одно и то же: «У нас берут все!», может начать воспринимать себя белой вороной, неудачником, которому даже взятки никто не предлагает. Такому остается только дожидаться «удачного случая».

Важная особенность социально-психологического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции, – двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно-неприемлемой. Это всячески

поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику.

С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта. Продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных органов. Обвинения в коррупции стали настолько обыденными, что грань между нормой и отклонением стирается.

Чиновник может стать коррупционером не только после принятия критического решения, но и в результате плавного перехода от действий «пограничного» характера к преступным. Это облегчается тогда, когда не налажены четкие технологии управления, принятия решений, когда размыты полномочия и сферы ведения. В переходные периоды плавное вползание в коррупцию облегчается также следованием устаревшим, но еще действующим традициям, культурным стереотипам.

Например, в прежней системе существовал особый вид ценных бумаг – документы, снабженные разными визами, резолюциями и «уголками», от Политбюро до сельсовета. Они допускали неформализованную конвертацию властного капитала в экономический. Эта практика сохранялась во всех сферах и на всех уровнях власти и с огромным трудом изживается сейчас.

Подобные эффекты вызываются также сосуществованием старых и новых стереотипов административного поведения. Советская система позволяла легально конвертировать власть в личный комфорт и нелегально – в личный капитал. Но она категорически запрещала обратный путь легальной конвертации. Исключения были, но считались неприемлемыми и время от времени карались. Можно было получить теневое влияние, но нельзя было легально за деньги получить легальную власть.

Нормальная демократия позволяет конвертировать экономический капитал во властный (например, через механизм

выборов), но в своих развитых формах препятствует конвертации властного капитала в экономический.

Специфика переходного периода – смешение традиций и культурных стереотипов, свобода практически беспрепятственной конвертации одних форм капитала в другие. В результате должностные лица рассматривают свою службу как продолжение рынка, а демократию трактуют как свободу преобразования нормального рынка в рынок коррупционных услуг.

§ 1.6. Последствия коррупции

В рассуждениях о нынешнем состоянии России масштабная коррупция стала одним из главных и общепринятых тезисов. Одновременно она по-прежнему рассматривается всего лишь как один вид преступлений, присущих аморальным чиновникам. Крайне слабо осознаются негативные последствия коррупции, что, естественно усугубляет терпимое отношение к ней.

Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни. Описываемые ниже негативные последствия коррупции в большей или меньшей степени уже проявляются сейчас в России.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие – государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества. Это влечет за собой

снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь – из-за нарушений в ходе приватизации, а также искусственных банкротств, как правило, сопряженных с подкупом чиновников. Последствия те же, что в п.2 данного перечня.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности – при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных «накладных расходов». В итоге страдает потребитель. Здесь уместно вспомнить утверждение 1.3.2 о том, что главной жертвой коррупции всегда является верховный принципал – народ.

6. У агентов рынка появляется неверие в способность власти устанавливать, контролировать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат, и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

4. Коррупционированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, срачиваясь с коррупционированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмывания денег.

5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

1. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования тех или иных кланов.

2. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.

3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.

4. Профанируется и снижается политическая конкуренция. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает разложение демократических институтов.

5. Увеличивается риск крушения нарождающейся демократии по распространенному сценарию прихода диктатуры на волне борьбы с коррупцией.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОТЕРИ ОТ КОРРУПЦИИ

Следует подчеркнуть, что экономические потери от коррупции гораздо шире и глубже, чем просто суммарная величина взяток – цены, которую платят частные лица или фирмы коррупционерам –

чиновникам и политикам. Главные потери происходят из-за тех решений, которые принимаются агентами, вступающими в коррупционные отношения. Например, в результате нечестно проведенного тендера заказ поступает недобросовестному исполнителю. Потери, сопряженные с этим обстоятельством намного больше величины взятки, стимулировавшей нечестное решение тендерной комиссии. Реальные потери от коррупции значительно превышают те, которые удастся исчислить на основании сравнительно небольшого числа выявленных коррупционных актов и доведенных до конца расследований.

Экономические потери от коррупции можно разделить на две категории: *прямые* и *косвенные*. Прямые потери – это недобор дохода бюджета в результате коррупции и неэффективное расходование бюджетных средств в силу того же обстоятельства. Косвенные потери – это общее понижение эффективности экономики, сопряженное с коррупцией. Они также имеют два слагаемых. Первое слагаемое – это потери, сопряженные с причинами, порождающими коррупцию. Пример – административные барьеры. Они приводят к коррупции и одновременно снижают эффективность экономики. Второе слагаемое – потери, порождаемые самой коррупцией. Пример – падение притока инвестиций из-за коррупции. Подсчет потерь от коррупции крайне непрост. Но кое-что оценить возможно.

Рассмотрим, к примеру, ***прямые потери***, порождаемые недобором бюджетных средств. Предположим, что нам удалось измерить объем взяток, собранных чиновниками за год. Взятки были даны им потому, что гражданам необходимо было решить какие-либо свои проблемы. Поскольку эти средства отданы представителям государства, то их можно рассматривать как средства, с которыми граждане готовы расстаться и отдать власти, в связи с решением своих проблем. Фактически, эти взятки – своеобразный теневой налог, внесенный на обслуживание теневых отношений граждан и

чиновников. Значит, эти деньги при других условиях могли бы поступить в казну для использования в общественно полезных целях. Следовательно, эти средства можно рассматривать как потенциальные потери бюджета.

Во второй главе будут рассмотрены методы оценки общего объема коррупционного рынка. Эти оценки позволяют убедиться в том, что общий объем собираемых взяток не ниже половины доходной части бюджета страны. При этом речь идет о бюджете, который и так занижен из-за того, что в результате коррупции поступления платежей в него существенно ниже возможного. Рассмотрим один пример. В конце 1996 – начале 1997 годов в результате прокурорского расследования деятельности одного из таможенных пунктов, через который шли грузы с табаком и спиртным, было выявлено, что потери из-за недобора таможенных пошлин вследствие коррупции составили сумму, близкую к 150 миллионам долларов в течение двух месяцев. В год получаем с одного пункта потери в размере около одного миллиарда долларов. А теперь попытайтесь сами распространить это на всю страну.

Подобные оценки потерь от неэффективного использования бюджета не предпринимались, но есть оценки потерь по отдельным их разновидностям. Логика оценки такова: сравниваются расходы бюджет до и после проведения антикоррупционных мероприятий и сравниваются затраты одного вида до и после них. Разница между старыми и новыми затратами можно трактоваться как потери, имевшие место до проведения антикоррупционных мероприятий. Вот пример. В Италии после проведения операции «Чистые руки», направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20 %. В некоторых развивающихся странах подобная цифра переваливала 50 %.

Гораздо труднее оценить *косвенные потери* от коррупции. Оценка экономических последствий коррупции или, точнее, оценка

влияния коррупции на эффективность или неэффективность функционирования экономической системы или хотя бы ее части, отдельных отраслей, организаций, структур, является одним из наиболее важных, но крайне малоисследованных вопросов, несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки его решения.

Работы, исследующие взаимосвязь между коррупцией и экономической эффективностью или экономическим развитием, как правило, основаны на межстрановых данных³². Они используют:

- 1) агрегированные показатели экономического развития;
- 2) индикаторы институционального типа;
- 3) социально-политические индикаторы;
- 4) индикаторы, характеризующие уровень коррупции в той или иной стране.

В этих работах делается попытка построить эконометрические модели для анализа взаимозависимости между оценкой уровня коррупции и остальными перечисленными показателями. В отдельных случаях исследуется также взаимосвязь между культурно-национальными особенностями страны и социально-политическими и экономическими индикаторами при разных уровнях коррумпированности. При этом коррупция в ряде случаев играет роль как «причины», так и «следствия» социально-экономического и/или политического состояния страны. Такого рода модели позволяют оценить прирост эффективности при сокращении коррумпированности страны в терминах изменения индекса коррумпированности. Например, **уменьшение коррумпированности на два балла по 10-балльной шкале увеличивает объем ВВП на 0,5%, а инвестиции – на 4%, расходы на образование увеличиваются на 0,5%.**

Однако такие усредненные характеристики, получаемые, как правило, по моделям регрессионного типа, не дают возможности

³² Gupta S., Davoodi H., and Tiongson E., Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. Bardhan P., Corruption and Development: A Review of Issues// *Journal of Economic Literature*.

оценить эффективность антикоррупционных мероприятий, поскольку не указывают на то, как сократить с помощью этих мероприятий собственно коррупцию и тем самым изменить индекс коррумпированности.

В то же время практически все проводимые исследования эконометрического плана показывают, что сокращение коррупции сопровождается не только ростом благосостояния, но и сокращением имущественного неравенства, увеличением эффективности социальных затрат, в частности, на здравоохранение и образование. В свою очередь, на сокращение коррупции влияет экономическая стабилизация в стране, проявляющаяся, например, в сокращении инфляции. Однако следует признать, что ввиду значительной коррелированности индикаторов, характеризующих коррупцию, и индикаторов социально-экономического благосостояния страны, существование некоего общего «фактора – индикатора» типа «экономико-социально-политическое благополучие» (составной частью которого является индекс, характеризующий коррумпированность) невозможно.

Как показывают отдельные исследования, важную роль могут играть различные частные характеристики коррупции, а не просто ее общий уровень. Пример такой частной характеристики – непредсказуемость услуг на коррупционных рынках: неопределенность относительно коррумпированности тех или иных организаций, степень необязательности в поведении коррупционеров и т.п. Так, анализ взаимосвязи коррупции и прямых иностранных инвестиций показал, что очень велика роль информированности о коррумпированности страны и уровня взяток: «неопределенность относительно коррумпированности убивает склонность к инвестированию».

Поскольку коррупция, как отмечалось выше, тесно связана с существованием и объемом теневой экономики, то мероприятия по сокращению коррупции в принципе могут приводить к сокращению и

теневое экономическое сектора страны. А это, в свою очередь, может существенно сказаться на эффективности экономики в целом и, в первую очередь, масштабе и эффективности социальных программ, зависящих от объема собираемых налогов.

Важное влияние имеют *косвенные ущербы*, порождаемые падением престижа страны, ростом обычной преступности, подстегиваемого коррупцией в правоохранительных органах, падением уровня обеспечения национальной безопасности из-за коррупции в вооруженных силах. Однако количественная оценка взаимосвязи коррупции и подобных социально-политических явлений требует не только разработки специальной методики, но и сбора большого количества микро-данных.

В следующих главах мы еще будем возвращаться и к методам измерения коррупции, и к эконометрическим моделям, связывающим уровень коррупции с другими характеристиками, в том числе – эффективностью экономики. Но для этого сначала необходимо разобраться в методах измерения коррупции.