

© 2010 г.

Николай Смирнов

руководитель направления Национального института системных исследований проблем предпринимательства
(e-mail: smirnoff@nisse.ru)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПРИРОДА КОРРУПЦИИ

Статья посвящена развитию теории коррупции с позиций экономики трансакционных издержек, включая анализ рационального выбора форм коррупционной контрактации в зависимости от значимых характеристик коррупционных трансакций: специфичности активов, неопределенности и частоты. Проанализирован основной состав и особенности трансакционных издержек использования коррупции в качестве структуры управления. Обоснована значимость явления «фундаментальной деформации» как результата инвестиций в коррупционный капитал для разработки и реализации действенной антикоррупционной политики.

Ключевые слова: коррупция, структура управления, трансакционные издержки, фундаментальная деформация, дифференцированный подход к антикоррупционной политике.

Как в развивающихся, так и во многих развитых странах коррупция является системной, институциональной характеристикой функционирования государственного управления.

Накопившийся к началу 2010 года опыт субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции имеет некоторое разнообразие в наборе и структурных параметрах предпринимаемых мер, основными из которых являются принятие на региональном уровне антикоррупционных законов и программных документов, создание специализированных органов, внедрение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Результаты мониторинга антикоррупционной деятельности в регионах России¹, подготовкой которого руководил автор данной статьи, свидетельствуют об отсутствии учета региональной коррупционной специфики в антикоррупционной политике. Несмотря на существующие различия в уровне и структуре коррупции², разнообразие принимаемых мер вполне объясняется различиями политических моти-

¹ Мониторинг антикоррупционной деятельности в регионах России. Раунд 3 (февраль 2010) / М.: АНО «НИСИП», 2010. (Источник в сети Интернет: http://nisse.ru/business/article/article_1088.html).

² См., например, Региональные индексы коррупции. Аналитический доклад TI-Russia и Фонда ИНДЕМ. – http://www.anti-corr.ru/rating_regions (на дату 01.07.2009).

вов и заинтересованности в качественной реализации мероприятий, рекомендованных на федеральном уровне.

В своих документах региональные чиновники, как правило, подтверждают признание высшим политическим руководством страны существования коррупции как серьезной проблемы, препятствующей повышению эффективности государственного управления. При этом создается впечатление, что слово «коррупция» в них могло бы без существенных потерь смысла быть заменено на любое другое, также выражающее какую-нибудь серьезную проблему, например, «теневая деятельность», «преступность» или даже «некомпетентность». Таким образом, **проблема коррупции не специфицирована, а значит и не будет решена.**

В статье показано, что действенная антикоррупционная политика предполагает дифференцированный подход к противодействию коррупции в зависимости от ее институциональной структуры и значимых характеристик коррупционных транзакций.

Необходимость дифференциации мер антикоррупционной политики. Исследование коррупции с позиций неинституционализма обуславливает ее определение с учетом следующих характеристик:

- *структурная (а не поведенческая) природа*: коррупция представляет форму организации экономических обменов, а не собственно обмен;
- *взаимосвязь с конкретными правилами (институтами)¹*: в основе коррупции всегда лежит базовое правило (институт), в котором коррупция играет роль дисфункции;
- *эндогенность*: коррупция представляет собой не просто внешнее общественное явление, негативные эффекты которого нужно учитывать при анализе, а управляемую системную характеристику;
- *институциональная комплексность*: коррупция имеет институциональную природу, то есть состоит из правила (или набора правил) и внешнего механизма принуждения к его исполнению.

Таким образом, **коррупция далее рассматривается нами как структура управления оппортунистическим поведением в публичных институтах².**

¹ Под институтом понимается «совокупность правила и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила». Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория, Москва, Инфра-М, 2004, глава 1.

² См. также Смирнов Н.В. Антикоррупционная политика как фактор социально-экономического развития России и ее регионов // Теория и практика системных преобразований: Экономика, управление, социология. М.: ЛЕНАНД, 2009. (Труды Института системного анализа РАН; Т. 43.) С. 53-69. Под публичными институтами понимаются институты государственного и муниципального управления.

Эволюция институтов государственного управления сопровождается соответствующими институциональными изменениями в коррупции. Многими исследователями коррупция описывается как устойчивая, «живучая» проблема, структура которой эволюционирует во времени и пространстве¹. Тем не менее, имеет место и обратная закономерность: развитие институтов коррупции, подтверждающееся ростом размеров и распространенности коррупционных трансакций, одним из результатов которого становится снижение рисков, сопутствующих коррупционным трансакциям, и повышение их целостности, создает необходимость соответствующей адаптации мер антикоррупционной политики.

Коррупция представляет собой сложное институциональное образование, видовое разнообразие которой предопределяет ее устойчивость, особенно в условиях отсутствия адекватного, результативного противодействия. Понимание коррупции как совокупности определенных «запретных» действий заведомо обрекает антикоррупционную политику на безуспешность вследствие догоняющего развития применяющегося на практике спектра коррупционных технологий.

Последнее предполагает необходимость использования предложенного нами универсального определения коррупции как экономического явления и применения дифференцированного подхода к антикоррупционной политике, вытекающего из экономии трансакционных издержек и основанного на принципах институционального проектирования, соблюдение которых само по себе не гарантирует успех, но несоблюдение гарантирует неэффективность формулируемых норм².

По отношению к антикоррупционной политике принцип минимизации трансакционных издержек О. Уильямсона³ можно сформулировать следующим образом: действенность антикоррупционной политики достигается путем дифференцированного применения антикоррупционных механизмов по отношению к формам коррупции, поддерживающим трансакции, различающиеся по структурным характеристикам. При этом под действенностью нами понимается способность снижать уровень коррупции за счет уменьшения ее сравнительных преимуществ.

¹ См., например, Bardhan P. (1997), *Corruption and Development: A Review of Issues*, *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320-1346; Calderón Cuadrado R., Álvarez Arce J.L. *Corruption, Complexity and Governance*. Working Paper No. 11/07. October 2007.

² Подробнее об институциональном проектировании см.: Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования. // *Вопросы экономики*, 1997, № 3; Тамбовцев В.Л. Программы развития: к методологии разработки // *Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса*. В 2 ч. Ч. 1. Коллектив авторов. – М.: Экон-Информ, 2009, с. 195-221.

³ См. Уильямсон О. *Экономические институты капитализма*. СПб.; Лениздат, 1996.

Соотношение коррупции и «тени». Прежде чем перейти непосредственно к рассмотрению видов коррупции и ее структурных характеристик, необходимо обозначить коррупцию как дискретную институциональную альтернативу по отношению к базовому институту.

В статье «Антикоррупционная политика как фактор социально-экономического развития России и отдельных регионов»¹ было показано, что коррупцию как форму дисфункции института следует отличать от простого оппортунизма. Здесь же мы утверждаем, что коррупцию также следует отличать от «теневой» формы контрактации. Если коррупция, исходя из данного нами определения, предполагает альтернативную контрактацию между отдельными адресатами и гарантом в условиях номинально действующей институциональной среды, то «тень» предполагает создание альтернативной институциональной среды, также состоящей из совокупности правил и механизма принуждения к их исполнению.

Таким образом, можно выделить следующие типы соотношения коррупции и «тени», понимаемой нами как альтернативной «внезаконной» структуры управления²:

- 1) Взаимное дополнение (вертикальное взаимодействие):
 - 1.1. Коррупция может служить обеспечением существования теневой деятельности. В этом случае «теневые» гаранты состоят в коррупционных отношениях (заключают коррупционный контракт) с гарантами в рамках легальной системы. Примером таких отношений может служить договор между руководителем незарегистрированного (теневого) предприятия и уполномоченными представителями правоохранительных органов об игнорировании деятельности такого предприятия в обмен на коррупционное вознаграждение (взятку).
 - 1.2. С другой стороны, коррупция может сама быть обеспечена результатами теневой деятельности, например, обеспечение принятия судьей необходимых решений может финансироваться за счет доходов от внезаконной (теневой) деятельности.

¹ См. также Смирнов Н.В. Антикоррупционная политика как фактор социально-экономического развития России и ее регионов // Теория и практика системных преобразований: Экономика, управление, социология. М.: ЛЕНАНД, 2009. (Труды Института системного анализа РАН; Т. 43.) С. 53-69.

² Данное определение «теневого» сектора экономики сконструировано нами исходя из его понимания Эрнандо де Сото: см. Сото Э. де. Иной путь: Невидимая революция в третьем мире: [Исслед. нелегал. экономики в Перу]. — М.: Catallaxy Б. Г. (1995). Вместе с тем, термин «внезаконный» в данном случае является лишь вспомогательным, облегчающим понимание, в то время как операциональную нагрузку несет свойство альтернативности.

2) Взаимное замещение (горизонтальное взаимодействие):

Коррупция и «тень» могут использоваться как альтернативные структуры управления транзакциями: например, возможности подкупа чиновника для получения разрешения на строительство, с одной стороны, и самовольной застройки – с другой, могут существовать параллельно, каждая со своими особенными механизмами принуждения.

3) Взаимная независимость (отсутствие взаимодействия):

3.1. Вопреки встречающимся рассуждениям, теневая деятельность может существовать и без коррупционной составляющей, как существуют по собственным правилам изолированные сообщества на территории суверенного государства.

3.2. Коррупция также может быть не связана с теневой деятельностью, то есть быть средством достижения иных целей.

4) Смешанные типы.

Провести четкую грань между коррупцией и «тенью» порой бывает довольно затруднительно по причине переплетения их свойств в многообразии системных отношений. Тем не менее, отдельный анализ идеальных форм коррупции и «тени» представляется продуктивным с точки зрения проектирования эффективной государственной политики.

Отклонения от нормативной модели поведения адресатами могут быть обусловлены характеристиками морфологических составляющих институциональной среды, а именно совокупности правил и механизма принуждения к исполнению. С учетом принципиального признания различия между простым оппортунизмом, коррупцией и «тенью», дадим сравнительный анализ предпочтительности их выбора в зависимости от справедливости базовых правил, с одной стороны, и власти гаранта (возможности применения санкций) – с другой (см. таблицу 1).

Таблица 1

Формы рационального поведения относительно нормативной модели

		Справедливость базовых правил по отношению к адресатам	
		Высокая	Низкая
Власть гаранта	Высокая	Добросовестное выполнение правил (Д)	Коррупционное поведение (К)
	Низкая	Простой оппортунизм (О)	Теневая деятельность (Т)

Источник: составлено автором.

Совокупность правил, лежащих в основе института, может восприниматься как справедливая, то есть соответствовать системе неформальных правил, действующих в данном сообществе, а может и нет. В по-

следнем случае адресаты правил данного института будут в меньшей степени склонны к их добросовестному исполнению.

Критерии общественной справедливости могут различаться среди сообществ, и их поиск не является задачей настоящей статьи. Тем не менее, важными, на наш взгляд, *характеристиками справедливости* являются (1) продуктивность правила – способность повышения благосостояния, а также (2) добросовестность гаранта, которая также обусловлена указанными характеристиками институциональной среды, но уже относящимися к деятельности гаранта¹.

Принуждение к исполнению правил тесно связано с контрольно-надзорной деятельностью гаранта, власть которого зависит от следующих возможностей²:

- 1) Наблюдать за поведением адресатов правила.
- 2) Идентифицировать нарушения правила.
- 3) Идентифицировать нарушителя правила.
- 4) Соотносить выявленное нарушение с той или иной санкцией.
- 5) Налагать санкцию на нарушителя (либо сообщать о нарушении другим индивидам, специализирующимся на применении наказаний – «экзекуторам»).

Очевидно, что чем большей властью обладает гарант, тем выше риски адресатов, связанные с реализацией девиантного варианта поведения.

Рассмотрим подробнее представленные в таблице формы рационального поведения.

(Д) В случае, если базовое правило воспринимается адресатами как справедливое, то рациональным поведением, при условии достаточно высоких контрольно-надзорных способностях гаранта, является его добросовестное выполнение.

(О) Низкие технические возможности гаранта или недостаточность наказания могут позволить отдельным индивидам в особых ситуациях поступать оппортунистически, что, тем не менее, соответствует для них более высокому уровню благосостояния. Необходимо отметить, что частые случаи оппортунизма могут оказать негативное влияние на справедливость самого правила.

(Т) В ситуации несправедливых правил и сравнительно низкой власти гаранта стимулы к соблюдению данных правил пропадают у доста-

¹ Данная рекурсия в определении не приводит к порочному кругу, но позволяет объяснить возникновение и устойчивость вертикального распространения коррупции.

² Перечень видов соответствующих действий приводится в статье: Тамбовцев В.Л. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства. – Вопросы экономики, 2004, № 4.

точно значительной части сообщества, что приводит к созданию ими альтернативных – теневых правил.

(К) Наличие у гаранта достаточно большой власти, с одной стороны, создает препятствия для непосредственной теневой деятельности, с другой стороны – повышает эффективность использования ее ресурсов альтернативным образом. Необходимость взаимодействия с гарантом в рамках несправедливо установленных правил создает условия для возникновения коррупции как специальной структуры управления оппортунистическим поведением.

Данная схема не является абсолютно строгой, но позволяет лучше понять причины возникновения **коррупции, которая, как правило, является следствием несправедливости правил по отношению к ее адресатам.** Коррупция может носить не только нелегальный характер, но и вполне законный, то есть соответствующая деятельность может не предполагать законного наказания, что также является следствием несовершенства правил.

Тот факт, что современными исследователями в области экономики, социологии, управления и юриспруденции коррупция рассматривается как определенная совокупность видов оппортунистического поведения, преступлений, иной неправомерной деятельности, предопределяет отсутствие методологической системности как в оценке данного явления, так и в рекомендуемых методах реагирования. Очевидно, что характер оценки последствий коррупции как совокупности явлений различается в зависимости от объекта и предмета исследования. Так, в одних случаях коррупция носит негативный контекст, снижая стимулы к инвестированию и снижая темпы экономического роста¹, а в других – служит страховым механизмом и стимулирует инновации, являясь одним из условий экономического развития². Такие кардинальные теоретические разногласия, вызванные смешением понятий, являются благодатной почвой для политических спекуляций в отношении противодействия коррупции.

Кроме этого, учеными-экономистами, изучающими коррупцию с позиций мейнстрима, данное явление рассматривается в качестве некой совокупности видов оппортунистического поведения, выбор и реализация

¹ Mauro P. Corruption and Growth // The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3, (Aug., 1995), pp. 681-712.

² Nathaniel H. Leff, Economic Development through Bureaucratic Corruption. American Behavioral Scientist, 8:3 (November 1964), pp. 8-14.

которого не обременены трансакционными издержками¹. Соответствующие особенности если и учитываются, то, как правило, фрагментарно и могут приводить к противоположным выводам, о которых упомянуто выше.

Понимание коррупции с позиции теории трансакционных издержек позволяет, не отрицая накопленных научно-исследовательских достижений, а скорее, опираясь на них, во-первых, сконструировать единый подход к изучению и оценке данного явления, во-вторых, не просто учитывать в анализе специфику отдельных видов оппортунизма, а сделать трансакционные характеристики коррупции непосредственно предметом экономического анализа, в-третьих, сформулировать дифференцированный подход к антикоррупционной политике как на общегосударственном, так и на региональном уровнях.

Решение первой задачи найдено нами в виде принятого определения коррупции. Попытки решить вторую и третью задачи совершались как зарубежными², так и отечественными³ исследователями, однако без решения первой задачи им, как правило, свойственны недостатки, описанные выше.

Трансакционные издержки коррупции и фундаментальная деформация. В основе принятого нами трансакционного подхода к коррупции лежит признание ее институциональной природы, что в свою очередь означает, что эксплуатация коррупции связана с трансакционными издержками, в числе которых можно выделить следующие⁴:

1) *Издержки выявления коррупционных альтернатив*: информация о доступных вариантах заключения любых сделок не является присущей их агентам изначально, особенно это относится к коррупционным сделкам. В связи с этим возникает необходимость поиска возможных вариантов заключения коррупционных контрактов.

2) *Издержки измерения*: как и все остальные, коррупционные блага можно отнести к трем различным категориям относительно издержек измерения: исследуемые (низкие издержки до заключения сделки), опытные

¹ Так, в основу базовой модели коррупции (см. Roger Bowles, "Corruption". In: Bouckaert B., De Geest G. (eds). *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.) положены исключительно трансформационные издержки и выгоды контрагентов: размер взятки и риски применения санкций.

² См., например, Johan Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge University Press: Cambridge, UK, 2007.

³ См., например, Григорьев Л., Овчинников М. Типология коррупции: релевантные меры и группы противодействия // *Экономическая политика*. № 5, 2008.

⁴ Перечень трансакционных издержек коррупции составлен на основе: *Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория*. Москва, Инфра-М, 2004. Глава 2.

(высокие издержки до заключения сделки, низкие – после), доверительные (высокие издержки даже после заключения сделки). Возможно предположить, что в связи со скрытым¹ характером коррупции доля исследуемых коррупционных благ относительно низка.

3) *Издержки заключения коррупционного контракта*: достижение договоренностей между коррупционными контрагентами также связано с издержками. В число условий контракта, помимо его цены (взятки), входят различные качественные характеристики коррупционного блага, а также трансакционные характеристики, связанные с передачей и гарантией прав собственности на коррупционные блага. Выбор указанных характеристик и соответствующие издержки зависят от таких свойств коррупционных трансакций, как специфичность активов, неопределенность и частота взаимодействия. Первые два из них имеют повышенную степень проявления в отношении коррупционных трансакций, что определенным образом отражается на выборе формы коррупции.

4) *Издержки спецификации и защиты прав собственности на коррупционное благо*: данный вид издержек зависит от ценности, а также характера потребления благ. Так, повышение качества обслуживания в бюджетном учреждении за взятку связано с гораздо меньшими (если не нулевыми) рисками экспроприации, чем поступление в вуз, из которого могут отчислить в случае разоблачения. Кроме этого, особый характер коррупционных благ может потребовать особого, коррупционного, механизма спецификации и защиты прав собственности. Так как каждый из контрагентов потенциально может нарушить коррупционный контракт и спровоцировать разоблачение, требуется альтернативный механизм взаимных гарантий.

5) *Издержки оппортунистического поведения* по отношению к условиям коррупционного контракта: поскольку коррупционные контракты, как правило, не имеют легальной защиты, каждый из контрагентов может «кинуть» другого, не опасаясь легального преследования за данный поступок. Тем не менее, коррупционный контракт может предполагать альтернативные, нелегальные санкции², которые могут достаточно успешно конкурировать с легальными в отношении действенности.

¹ Заметим, что скрытость, как и нелегальность, не является имманентным свойством коррупции (см., например, Kaufmann D. and Vincente P. Legal corruption. World Bank Institute, 2005), но чаще всего присутствует в ней. В отдельных случаях, например, в политике или регулировании, коррупционные сделки могут совершаться открыто и легально.

² Подробнее о нелегальных санкциях см. Stephan Panther “Non-legal Sanctions”. In: Bouckaert B., De Geest G. (eds). Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

Использование коррупции, с одной стороны, требует осуществления инвестиций, а с другой – позволяет снизить указанные виды издержек по сравнению с вариантом простого оппортунизма, не предполагающего инвестиций в создание коррупционной структуры управления (далее – инвестиции в коррупционный капитал). Функциональный состав таких инвестиций может варьироваться в зависимости от конкретной формы коррупции, но в целом соответствует принципам организации стандартного производства. Не вдаваясь в детали, отметим лишь важность выделения общего и специфического коррупционного капитала, при этом данные понятия применяются относительно конкретных коррупционных трансакций или их совокупности. Специфический коррупционный капитал позволяет снизить трансакционные издержки только трансакций данного типа, в то время как возможности использования общего коррупционного капитала выходят за эти рамки.

На основе вышеизложенных рассуждений далее мы переходим к анализу коррупционного процесса в динамике, имеющему крайне важное значение для разработки антикоррупционной политики и объяснения неудач, преследующих большинство попыток противодействия коррупции на региональном и общегосударственном уровнях.

Типичная траектория количественных институциональных изменений предполагает прохождение следующих стадий: возникновение, становление, массовое использование, замещение, исчезновение¹. Накопленный общий коррупционный капитал может быть использован в отношении института уже на первой стадии, как это часто происходит в высококоррупцированных сообществах. В низкокоррупцированных сообществах (возможно, отдельных регионах России) в условиях незначительности общего коррупционного капитала выбор между соблюдением или нарушением правила может быть почти полностью описан моделью экономики преступления и наказания с соответствующими предпосылками². Однако жизненный цикл «несправедливых» институтов с определенного момента (предположительно, с третьей стадии) может начать сопровождаться инвестициями его адресатов в специфический коррупционный капитал, а также в сопутствующий ему в качестве внешнего эффекта общий коррупционный капитал. В результате равновесное состояние модели смещается в сторону девиантного поведения как связанного уже с большими конкурентными преимуществами. С нашей точки зрения данный

¹ См. Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория. Москва, Инфра-М, 2004. Глава 6.

² Becker G. S. (1968), Crime and punishment: an economic approach, *Journal of Political Economy* 76.

феномен заслуживает введения особого термина «*фундаментальная деформация*», адекватного его смыслу по аналогии с термином «*фундаментальная трансформация*», обозначающего нарушение равных условий конкуренции ex post вследствие осуществления инвестиций в специфический капитал, сопровождающих процесс производства и поставки товаров по результатам проведения первичных торгов¹. Один из альтернативных вариантов фундаментальной деформации фактически продемонстрирован нами выше в ходе сравнительного анализа форм рационального поведения (Д-О-Т-К, также «U-образная» траектория фундаментальной деформации).

Феномен фундаментальной деформации позволяет объяснить существование различных коррупционных равновесий (высококоррупционного и низкокоррупционного) в регионах со схожими уровнями зарплат и организацией управления в органах власти. Одно из таких объяснений было получено с помощью диаграммы Шеллинга² и состоит в том, что изначальное равновесие, состоящее в равновероятности коррупционной и честной стратегий, является неустойчивым и смещается в зависимости от первоначального выбора агентов либо в сторону устойчивой коррупции, либо в сторону устойчивой честности. Мы утверждаем, что данные рассуждения могут быть включены в логику фундаментальной деформации, а также существенно ею дополнены. Так, в соответствии с диаграммой Шеллинга все ведомства могут быть разделены на абсолютно честные и полностью коррумпированные. Логика фундаментальной деформации позволяет также объяснить существование в реальности промежуточных вариантов, так как уровень коррупции связан с инвестициями в коррупционный капитал и уровнем его накоплений в различных сообществах. Количественная траектория фундаментальной деформации изначально определяется исходя из уровня накопленного в сообществе общего коррупционного капитала и развивается по мере инвестиций в специфический коррупционный капитал.

Таким образом, *региональные различия коррумпированности структурно схожих ведомств, например, территориальных органов федеральных органов власти, могут быть объяснены различиями в уровне регионального общего коррупционного капитала и накопленного за время их существования специфического коррупционного капитала. Создание же новых одинаковых ведомств, включая также антикоррупционные, в ре-*

¹ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996., глава 2 часть 3.

² См. Andvig J. C. (1991), The economics of corruption: a survey, Studi economici 43(1), 57–94.

гионах с различным общим уровнем коррупции будет приводить к соответствующим результатам в части их коррумпированности. Этот факт, в свою очередь, затрудняет использование импорта институтов в целях противодействия коррупции, включая применение «типовых анти-коррупционных программ»¹, и отдает приоритет детальному институциональному проектированию.

Характеристики коррупционных трансакций и формы коррупционной контрактации. Обосновав методологическую важность отличия коррупции от простого оппортунизма и «тени», а также эффектов фундаментальной деформации, перейдем к непосредственному анализу рационального выбора форм коррупционной контрактации в зависимости от характеристик коррупционных трансакций.

Вслед за О. Уильямсоном рассмотрим в качестве основных сравнительных параметров коррупционных трансакций три характеристики: *специфичность активов, неопределенность и частоту*².

Далее под *специфичностью коррупционных активов* будем понимать издержки, связанные со сменой контрагента в коррупционной трансакции, что в полной мере соотносится с использованным выше пониманием специфичности коррупционного капитала. Каждая коррупционная трансакция в действительности не заканчивается просто совершением сделки, так как у контрагентов возникает возможность взаимных угроз разоблачения. Фундаментальная деформация происходит, поскольку такого типа угрозы, с одной стороны, повышают уровень доверия сторон и снижают неопределенность, а с другой стороны, создают специфичность в их отношениях, затрудняющую смену как контрагента, так и формы организации сделок – коррупции. Кроме возможностей взаимных угроз существуют также обычные специфические активы, задействованные в коррупционных трансакциях, такие, как заключенные эксклюзивные договоренности, оплаченные вперед коррупционные услуги и другие.

Коррупционные трансакции могут быть высокоспецифичными, то есть представлять собой продолжающуюся во времени последовательность нескольких взаимосвязанных действий, например, многоходовое лоббирование законопроекта или выделение земельного участка; и низко-

¹ Такой подход реализован в рамках административной реформы в виде типовых ведомственных и региональных программ противодействия коррупции. См. Решение Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол заседания Комиссии от 27.07.2007 № 66). – <http://www.ag.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?from4=2&id4=97> (на дату 01.07.2009).

² Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996., глава 2, часть 2.

специфичными, то есть представлять собой разовые сделки, обеспеченные лишь наличием некоторого доверия между агентом и клиентом и отработанной технологией совершения коррупционной сделки. Если осуществление высокоспецифичных транзакций обусловлено общими долгосрочными (иногда стратегическими) целями и связано с вовлечением значительных коррупционных активов, то низкоспецифичные транзакции на практике часто представляют собой мелкие сделки бытового уровня, обусловленные насущными потребностями.

Важность специфичности активов для дифференцированного подхода к антикоррупционной политике заключается, например, в том, что по отношению к низкоспецифичным коррупционным сделкам может быть целесообразно применение механизмов по предотвращению их возникновения (например, деперсонализация, регламентация, повышение качества контроля). В отношении высокоспецифичных транзакций необходимо применение механизмов, способствующих смене контрагентов и налагающих на стороны коррупционной сделки издержки, связанные с потерей специфичных коррупционных активов. На региональном уровне такими механизмами могут быть ротация кадров, механизм случайного выбора должностного лица при назначении на определенное задание и другие¹.

Среди различных исследователей не сложилось однозначного подхода к сравнительной оценке уровня *неопределенности* коррупционных транзакций. С одной стороны, утверждается, что коррупция в целом повышает уровень неопределенности² и тем самым снижает инвестиционную активность. С другой стороны, коррупция представляется инструментом снижения неопределенности бизнеса, связанной с действиями государства³. Нам представляется, что сравнение уровня неопределенности нормативных (добросовестных) и коррупционных транзакций является важным шагом на пути построения действенной антикоррупционной политики: повышение информативной функции (прозрачности) институтов и создание препятствий для распространения информации, способствующей совершению коррупционных транзакций, может оказать решающее воздействие на институциональное равновесие, то есть на соотношение издержек и выгод использования нормативной модели и коррупции, а также на общественное ощущение справедливости института.

¹ См. также: Комплексное исследование коррупции в Тверской области в 2007 году. / Буев В.В., Луговских Н.Б., Николаев В.М., Смирнов Н.В. / М.: АНО «НИСИПП», 2008., раздел 1.1.

² Djumashev R. Corruption, uncertainty and growth. MPRA Paper No. 3716, posted 07. November 2007.

³ Nathaniel H. Leff. Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8:3 (November 1964), pp. 8-14.

Частота коррупционных трансакций имеет особое значение с учетом феномена фундаментальной деформации. Поскольку специфичные активы, связанные с возможностью взаимных угроз, возникают уже после первой коррупционной сделки, повторение коррупционных взаимодействий приводит к их стремительному росту в зависимости от степени и характера возможных угроз (предусмотренный размер санкций, наличие и возможности доказательств, а также возможные угрозы иного характера, например, криминального).

Высокий уровень накопления специфических активов препятствует переключению на нормативную модель поведения даже в случае предпочтительности такого выбора в условиях первичного взаимодействия. С точки зрения региональной антикоррупционной политики необходимой мерой противодействия может стать разработка механизма освобождения от ответственности за коррупционные действия саморазоблачающейся стороны при условии их прекращения и наложения санкций на остальных контрагентов, то есть организации в коррупционной структуре «дилеммы заключенного».

В рамках принципа минимизации трансакционных издержек О. Уильямсоном рассматриваются четыре основные формы контрактации (или структуры управления контрактными отношениями): *рыночная* (классическая), *трехсторонняя* (неоклассическая), *двусторонняя* и *односторонняя* (отношенческие) формы¹. Примечательно, что данные формы присутствуют и в коррупционной практике контрактации.

Так, примером коррупционного *рынка* можно считать сложившуюся практику безбилетного проезда в пригородных электропоездах за частное вознаграждение контролера, при этом целостность трансакции гарантируется практическим отсутствием возникновения взаимных угроз разоблачения и общедоступностью когнитивной модели поведения.

Трехсторонняя форма контрактации в наиболее наглядном виде может быть представлена всевозможными посредническими фирмами, специализирующимися на «качественном» предоставлении публичных услуг, будь то регистрация имущества или получение лицензии². Посредник позволяет реализовать эффект от масштаба на коррупционном специфическом капитале, а также минимизировать риски, связанные с разоблаче-

¹ См. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996., глава 3 часть 2. Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория. Москва, Инфра-М, 2004, глава 4.

² См. также Мигин С.В., Шестоперов А.М., Шестоперов О.М., Щетинин О.А., Полищук Л.И. Между частным сектором и государством: рынок посредников в современной России. М.: МОНФ, 2005.

нием посредством деперсонализации взаимодействия коррупционных контрагентов.

Двусторонняя контрактация обычно встречается при проведении контролирующими инстанциями своих мероприятий, особенно проверок «на месте» (выездных проверок), характеризующихся достаточной частотой повторения взаимодействий, а также при распределении бюджетных средств. Долгосрочность отношений создает возможность экономии на взаимном доверии сторон, возникающем вследствие инвестиций в специфические коррупционные активы (фундаментальная деформация).

Наконец, *односторонняя* контрактация относится к так называемым «захвату бизнеса» и «захвату государства»¹ – в зависимости от распределения ролей «начальника» и «подчиненного». Наиболее часто односторонняя коррупционная контрактация (или коррупционная иерархия) возникает на политическом рынке как результат стратегического поведения крупных политических или бизнес-игроков. При этом необходимо иметь в виду и менее крупные коррупционные сделки, не связанные с принятием политических решений, но организованные при этом иерархически: внутриведомственная коррупция, основанная на институциональной иерархии также чаще всего имеет одностороннюю форму управления, в которой институциональный начальник иногда может выполнять даже роль коррупционного подчиненного.

С учетом интерпретации принципа минимизации транзакционных издержек в терминах коррупции покажем формы эффективного управления коррупционными транзакциями на схеме (таблица 2).

В приведенной схеме остался неучтенным фактор неопределенности, связанной с коррупционными транзакциями, представляющий, тем не менее, важность для построения дифференцированного подхода к антикоррупционной политике. Воздействие неопределенности в условиях обычных институциональных транзакций может действовать двояко: выбор склоняется либо в сторону использования менее специфичных активов, либо в сторону создания более действенной системы взаимных гарантий. В условиях коррупционных транзакций, на наш взгляд, выбор первого варианта – переход на некоррупционную контрактацию – оказывается существенно затрудненным в силу наличия фундаментальной деформации и практически осуществим в обществах (регионах) с низким накоплением коррупционного капитала. Высококоррупционные общества

¹ См., например, Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D.. Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies, *Journal of Comparative Economics*, Volume 31, Number 4, December 2003, pp. 751-773 (23); Сатаров Г.А. Россия 2015: судьба коррупции и судьба страны // Россия между вчера и завтра: книга первая, экспертные разработки. М., 2003 (в соавторстве).

или регионы будут скорее склонны к созданию более надежной коррупционной структуры и к дальнейшему инвестированию в коррупционный капитал.

Таблица 2

Формы эффективного управления коррупционными транзакциями

		Специфичность активов		
		Низкая	Средняя	Высокая
Характер взаимодействия контрагентов	Разовое или случайное ¹	<p><u>Рынок</u> Простой оппортунизм или коррупционный рынок с неравномерным распределением коррупционных активов</p>	<p><u>Трехсторонний контракт</u> Рынок коррупционных посредников</p>	<p><u>Трехсторонний или односторонний контракт</u> Политический рынок институтов (разовое лобби)</p>
	Регулярное	<p><u>Рынок</u> Коррупционный рынок с относительно равномерным распределением коррупционных активов</p>	<p><u>Двусторонний контракт</u> Прямая административная коррупция</p>	<p><u>Односторонний контракт</u> Коррупционная иерархия</p>

Источник: составлено автором на основе форм эффективного управления транзакциями О. Уильямсона².

За рамками анализа также остался весьма важный фактор скорости (интенсивности) институциональных изменений. С. Хантингтон показал, что уровень коррупции возрастает в периоды институциональной модернизации как адаптационная реакция на происходящие изменения³. С точки зрения транзакционного подхода, раскрываемого в настоящей статье, наиболее важной функцией скорости институциональных изменений является соотношение инвестиций в общий и специфический коррупционный капитал: чем быстрее в регионе меняются правила игры, тем риско-

¹ Предполагается все-таки, что коррупционное взаимодействие носит понятный или привычный характер хотя бы для одной из сторон транзакции, так как в противном случае оно может быть квалифицировано как простое оппортунистическое поведение.

² Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996., глава 3 часть 2.

³ Samuel P. Huntington. Modernization and Corruption. Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University Press, 1968.

ваннее становятся специфичные коррупционные активы, что порождает сильные стимулы к политической коррупции и захвату органов власти, что позволяет получить общий контроль над институциональной средой.

Использование данного фактора в процессе разработки региональной антикоррупционной политики предполагает учет этапности и временной согласованности с параллельно проводимыми в регионе реформами.

Условия действенности региональной антикоррупционной политики. Проведенный выше транзакционный теоретический анализ региональной коррупции позволяет использовать дифференцированный подход к антикоррупционной политике в регионах, способствующий повышению ее действенности. Существующая практика антикоррупционной деятельности на региональном уровне показывает в целом низкую заинтересованность властных элит и низкое качество проводимых ими мероприятий, что усиливает необходимость проведения активной антикоррупционной политики на федеральном уровне. Реализуемый в настоящее время подход в этой области не в полной мере учитывает реальные угрозы, которые представляет собой повсеместное распространение коррупции.

Существенное развитие антикоррупционной политики, с учетом представленного анализа, может быть достигнуто за счет следующих шагов:

1. Четкая спецификация коррупции в качестве особого институционального феномена, структурирующего оппортунистическое поведение и отличного от простого оппортунизма и теневых организаций.

2. Положение в основу противодействия коррупции повышение качества институтов, основанное на общественном одобрении, а не усиление репрессивных мер, способных лишь усугубить ситуацию.

3. Необходим дифференцированный подход на федеральном уровне к проведению региональной антикоррупционной политики с точки зрения распределения антикоррупционных полномочий: субъект такой политики не должен совпадать с надлежащим объектом.

4. Необходим дифференцированный подход на региональном уровне, предполагающий применение адекватных действенных мер в отношении форм коррупции, опосредующих различающиеся транзакции, основанный на комплексном анализе коррупции в регионе.

5. Учет сравнительных преимуществ распространенной в регионе коррупции перед нормативной моделью с точки зрения приведенного на-

бора трансакционных издержек и принятие соответствующих мер по смещению коррупционного равновесия.

6. Принятие во внимание уровня накопленного в регионе общего коррупционного капитала, а также специфичного для сложившихся коррупционных практик капитала, и принятие мер, нацеленных не только на частные коррупционные сделки или практики, но также и на общественное сознание и отношение к соблюдению правил (понимание общественной справедливости).

7. Учет фундаментальной деформации и временного аспекта реализации антикоррупционной политики. Промедления в принятии мер могут носить губительные последствия, создавая лишь стимулы к дальнейшим коррупционным инвестициям.

Накопленный научно-практический опыт применения механизмов противодействия коррупции является, на наш взгляд, серьезным инструментальным подспорьем для реализации антикоррупционной политики. С точки зрения ее результативности целесообразно дальнейшее развитие сформулированных выше положений как в практической плоскости в сфере конкретных регионов, так и в направлении стратегического антикоррупционного планирования различными активными социальными группами, включая представителей государства, бизнеса и общественности.
