

**Ф.В. АБРАМОВ,**

*Национальный технический университет "Харьковский политехнический институт"*

### ВЕЛИКА ЛИ ВЛАСТЬ КОРРУПЦИОНЕРА?

Представление о коррупции как о вымогательстве взятки чиновником, обладающим монополией на решение ряда проблем, находящихся в пределах его компетенции, прочно вошло в общественное мнение. Кроме того, представление о наличии у чиновника монополюющей власти как о причине возникновения

коррупции или как об одном из условий для ее возникновения разделяется и многими учеными. Так, например, Р. Клитгаард, предлагает формулу, согласно которой коррупция равна монополии чиновника плюс свободе принятия решений минус подотчетности чиновника [1]:

Коррупция = монополия + свобода принятия решений – подотчетность.

Также значительное внимание уделяется исследованию экономической власти чиновника [2], неравенству статусов граждан и чиновников [3], пассивности жертв коррупции [4] как факторов возникновения коррупции.

Цель статьи – ответить на следующие вопросы: во-первых, обладает ли чиновник монополией на решение определенного круга проблем, находящихся в пределах его компетенции; во-вторых, обладает ли чиновник властью по отношению к клиенту достаточной для вымогательства взятки и, в-третьих, можно ли считать власть, которой обладает чиновник, причиной возникновения коррупции.

Как уже отмечалось выше, доминирующей является точка зрения, согласно которой чиновник рассматривается как монополист в решении ряда вопросов, находящихся в его компетенции.

Однако, следует признать, что наличие у чиновника монополии на решение определенного круга проблем, находящихся в пределах его компетенции, является скорее исключением, чем правилом. В большинстве случаев клиент для решения своей проблемы может обратиться к одному из нескольких чиновников, занимающих эквивалентные должности и обладающих, соответственно, одинаковыми полномочиями. Но даже в тех случаях, когда клиент не может выбрать чиновника по своему усмотрению, чиновник не является монополистом в решении данной проблемы, поскольку у клиента, как правило, имеется возможность оспорить принятое данным чиновником решение. Для более детального анализа нам необходимо отказаться от рассмотрения изолированных клиента и чиновника, ведущих между собой переговоры, и рассмотреть всю административную систему государства в целом.

Административные системы различных

государств могут существенно отличаться друг от друга, однако, насколько бы значительными не были эти отличия, общим для всех административных систем является наличие определенной иерархической структуры административной системы.

В иерархической структуре административной системы любого государства можно выделить два уровня иерархической структуры: внутреннюю и внешнюю иерархические структуры.

Внутренняя иерархическая структура представляет собой иерархическую структуру отдельного государственного учреждения. В подобной иерархической структуре можно выделить несколько уровней. Чиновники, находящиеся на одном иерархическом уровне, исполняют одинаковые функции и обладают одинаковыми полномочиями. При этом каждый из чиновников (кроме наивысшего и наименьшего иерархических уровней) является как начальником, так и подчиненным, т.е. у каждого чиновника данного уровня находится в подчинении несколько чиновников ниже стоящего уровня и в тоже самое время этот чиновник является подчиненным одного из чиновников вышестоящего уровня. Наличие чиновников вышестоящего уровня означает, что решение принимаемое чиновником данного уровня, может быть отменено его непосредственным начальником.

Внешняя иерархическая структура административной системы государства образована связями между отдельными государственными учреждениями и отображает взаимодействие между ними. Ни одно отдельно взятое государственное учреждение не может функционировать изолированно от всей остальной ад-

© Ф.В. Абрамов, 2010

министративной структуры. Любое государственное учреждение сложным образом взаимодействует с множеством других учреждений. При этом для нашего дальнейшего анализа важно наличие связей, в которых одно государственное учреждение непосредственно подчинено другому или же подлежит контролю со стороны другого государственного учреждения. Таким образом, внешнюю иерархическую структуру административной системы можно представить, как внутреннюю иерархическую структуру, как ряд иерархических уровней каждый из которых образован учреждениями, выполняющими сходные функции. Однако, в отличие от внутренней иерархической структуры, деятельность каждого учреждения может контролироваться несколькими государственными учреждениями вышестоящего уровня.

Очевидно, что внешняя иерархическая структура административной системы является более сложной, чем ее внутренняя иерархическая структура. Однако, для дальнейшего рассмотрения важно то, что действия отдельного чиновника могут быть опротестованы чиновниками вышестоящих учреждений.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что чиновник не обладает монополией на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции. Действительно, если обратиться к внутренней иерархической структуре, то можно обнаружить, что благодаря наличию на большинстве иерархических уровней нескольких чиновников, имеющих одинаковые полномочия, клиент в большинстве случаев может произвольно выбирать чиновника для решения своего вопроса. Если с выбранным чиновником клиенту договориться не получается (чиновник отказывается от предлагаемой взятки или клиент не желает платить взятку коррумпированному чиновнику), то клиент беспрепятственно может обратиться к другому чиновнику того же самого уровня. Даже в том случае, когда клиент не может выбрать, к какому чиновнику обратиться, например, при общении с инспектором ГАИ, чиновник все равно не обладает монополией на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции. Поскольку внутренняя иерархическая структура предполагает наличие нескольких иерархических уровней, то не найдя общего языка с чиновником данного уровня, клиент всегда может обратиться к вышестоящему начальнику для решения своей проблемы наиболее приемлемым для него образом. Так, если клиент

планировал решить свой вопрос путем заключения коррупционного соглашения, а нижестоящий чиновник отказался от предложенной взятки, то клиент может предложить взятку вышестоящему начальству. Если же клиент планировал решить свой вопрос в соответствии с требованиями действующих формальных правил, но натолкнулся на вымогательство взятки со стороны чиновника, то клиент может обратиться с жалобой вышестоящему начальству на противоправные действия его подчиненного.

Аналогично, не получив возможности решить свой вопрос в рамках данного учреждения, клиент, благодаря наличию внешней иерархической структуры, может обратиться к чиновнику вышестоящего учреждения.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что в значительном количестве случаев чиновник не обладает какой-либо монополией властью в решении тех или иных вопросов. Часто у клиента имеется достаточное количество альтернатив для решения своих вопросов - либо обратиться к другому чиновнику, обладающему теми же полномочиями, либо, двигаясь вверх по иерархической лестнице, обратиться к вышестоящему начальнику чиновника, с которым не удалось "договориться".

Однако, несмотря на наличие широких возможностей, которые предоставляет клиенту иерархическая структура административной системы государства для отстаивания своих прав, практика показывает, что лишь небольшая часть клиентов решает воспользоваться предоставляемыми возможностями. Подобная ситуация объясняется тем, что любое взаимодействие клиента с чиновником, в том числе и подача жалоб на неправомерные действия нижестоящих чиновников, связано с ненулевыми транзакционными издержками бюрократических процедур. Действительно, подача жалобы вышестоящему чиновнику для клиента является еще одной дополнительной бюрократической процедурой, требующей потерь времени и других ресурсов. При этом чем дальше продвигается клиент по иерархической структуре в стремлении отстоять свои права, тем выше для него будут становиться транзакционные издержки бюрократических процедур. Поэтому рационально действующий клиент, сравнивая издержки отстаивания своих прав и сумму взятки, необходимой для успешного решения своей проблемы, выберет наименее "затратный" способ решения проблемы, который в большинстве случаев заключается в даче взят-

ки чиновнику.

Таким образом, монополия чиновника на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции, с одной стороны, ограничена возможностью клиента обратиться к другому чиновнику благодаря наличию внутренней и внешней иерархических структур административной системы, с другой стороны, монополия чиновника поддерживается высокими транзакционными издержками бюрократических процедур, связанных с попытками опротестовать действия предыдущих чиновников. Далее говоря о наличии монополии чиновника мы будем подразумевать наличие у него подобной ограниченной монополии на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции.

Рассмотрим теперь второй из поставленных вопросов – обладает ли чиновник властью по отношению к клиенту, достаточной для вымогательства взятки.

В своем исследовании, посвященном проблеме власти, В.В. Дементьев [5] указывает, что для того чтобы агент А смог подчинить себе агента Б, агент А должен создать для агента Б издержки отказа. Таким образом, чтобы утвердительно ответить на этот вопрос, необходимо показать, что чиновник способен создавать для клиента "издержки отказа", т. е. создавать дополнительные издержки, непредусмотренные действующими формальными правилами, для тех клиентов, которые не желают платить чиновнику взятку.

Действительно, во многих случаях формальные правила предоставляют чиновнику чрезвычайно широкие полномочия, позволяющие ему действовать по своему усмотрению. В подобных случаях чиновник действительно способен не только снизить уровень транзакционных издержек бюрократических процедур для клиента, заплатившего ему взятку [6], но повысить их уровень, всячески затягивая прохождение клиентом соответствующей бюрократической процедуры, для клиентов, не желающих платить взятки чиновнику. С подобной ситуацией наиболее часто отождествляют коррупцию обыватели и средства массовой информации, однако это только лишь небольшая видимая часть айсберга, одна из возможных форм коррупции.

В гораздо большем количестве случаев чиновник не обладает возможностью создавать для непокорных клиентов издержки отказа, да это и не всегда нужно, поскольку во множестве случаев для того, чтобы побудить клиента к заключению коррупционного соглашения, дос-

таточно того уровня транзакционных издержек бюрократических процедур, который предусмотрен действующими формальными правилами.

Рассмотрим следующий условный пример: в стране действует всеобщая воинская повинность, при этом действующими формальными правилами предусмотрено, что призыву подлежит каждый гражданин, достигший призывного возраста и имеющий необходимое состояние здоровья. Предположим, что чиновники, работающие в военкомате, обладают достаточными дискреционными полномочиями для того, чтобы признать, по своему усмотрению, любого призывника годным или негодным к несению военной службы, независимо от реального состояния здоровья призывника.

Также будем считать, что несение военной службы для призывника связано с некоторыми издержками ( $C_{вс}$ ), а раскрытие коррупционного соглашения не влечет за собой никаких санкций ни для чиновника, ни для призывника.

В том случае, если призывник негоден к несению военной службы, чиновник действительно обладает властью, достаточной для принуждения призывника к даче взятки. Поскольку призывник негоден к несению военной службы, то в соответствии с требованиями действующих формальных правил, он не может быть призван в армию и, формально, мы можем принять его издержки несения военной службы равными нулю. Поэтому если чиновник будет действовать исключительно в соответствии с формальными правилами, то данный призывник не будет заинтересован в заключении коррупционного соглашения. Однако, благодаря наличию у чиновника дискреционных полномочий, чиновник может все же признать данного призывника годным к несению военной службы, несмотря на ненадлежащее состояние здоровья призывника. При этом издержки несения военной службы возрастут до величины  $C_{вс}$ . Таким образом, если призывник согласится заключить с чиновником коррупционное соглашение, он сможет избежать призыва в армию и его издержки будут равны величине взятки  $B$  меньшей, чем величина издержек несения военной службы  $C_{вс}$ . Если же призывник откажется от заключения коррупционного соглашения, он будет призван в армию и его издержки будут равны издержкам несения военной службы  $C_{вс}$ . Другими словами, если призывник отказывается подчиниться воле чиновника и дать ему взят-

ку, то у чиновника имеется возможность создать для призывника ненулевые издержки отказа, поскольку данные издержки не были предусмотрены формальными правилами для призывника, негодного к несению военной службы.

Совершенно иной будет ситуация в случае призывника, годного к несению военной службы. Для призывника, годного к несению военной службы, также имеется две альтернативы: либо идти служить в армии, либо дать взятку одному из чиновников, способных решить данную проблему (например, врачу за признание призывника негодным для несения военной службы или военному комиссару за "потерю" личного дела призывника). Очевидно, что если сумма взятки и прочих издержек, связанных с заключением коррупционного соглашения, будет меньше, чем издержки несения военной службы, то для призывника заключение коррупционного соглашения будет более привлекательной альтернативой, чем несение военной службы. Если же призывник отказывается от заключения коррупционного соглашения, то он призывается в армию и его издержки равны издержкам несения военной службы. Таким образом, в случае отказа от заключения коррупционного соглашения, призывник несет издержки в размере, предусмотренном действующими формальными правилами, другими словами, чиновник не может создать для призывника, отказавшегося подчиниться воле чиновника, издержки отказа.

Рассмотрим другой пример. Если клиент, сталкиваясь с необходимостью получить какой-либо документ, вынужден ожидать в очереди, то, безусловно, получение данного документа будет сопряжено для него с высокими транзакционными издержками бюрократических процедур. При этом, и на это нужно обратить внимание, высокий уровень транзакционных издержек бюрократических процедур обусловлен исключительно действующими формальными правилами, именно: неэффективностью формальных правил и неэффективностью их реализации, заключающейся в недостаточном количестве чиновников, поставленных на оформление данных документов, что просто физически не позволяет им справляться с наплывом клиентов; сложности заполнения различных форм, бланков, заявок и прочих документов, что требует дополнительного времени не только на заполнение этих форм, но и на их проверку чиновником; отсутствием материальной заинтересованности чиновника в ско-

рейшем прохождении клиентом соответствующих процедур.

Очевидно, что в этом случае стремление клиента к заключению коррупционного соглашения обусловлено исключительно желанием снизить уровень транзакционных издержек бюрократических процедур, а не опасениями клиента столкнуться с издержками отказа, созданными чиновником.

Вывод, который можно сделать из приведенных примеров заключается в том, что наличие у чиновника власти по отношению к клиенту не является обязательным условием для возникновения коррупции.

Рассмотрим более подробно случай, когда чиновник и использует власть для принуждения клиента к заключению коррупционного соглашения. Для этого мы воспользуемся классификацией форм коррупции, предложенной нами в статье [7]. В соответствии с данной классификацией выделяются следующие формы коррупции:

взятничество – злоупотребление чиновником служебным положением в пользу взяткодателя;

вымогательство – злоупотребление чиновником служебным положением для принуждения клиента к даче взятки;

взаимные услуги – злоупотребление чиновником служебным положением в пользу третьих лиц в обмен на встречные услуги;

расхищение – злоупотребление чиновником служебным положением для непосредственного удовлетворения своих потребностей;

расхищение с участием третьих лиц – злоупотребление чиновником служебным положением для непосредственного удовлетворения своих потребностей с участием подставных лиц.

Согласно приведенной классификации, при поиске тех форм коррупции существование которых обусловлено наличием власти чиновника мы, прежде всего, должны отбросить те формы коррупции, в которых заказчик и исполнитель коррупционного соглашения объединены в лице чиновника – расхищение и распоряжение с участием третьих лиц – поскольку в случае этих форм коррупции, строго говоря, отсутствует объект власти – клиент коррупционного соглашения. Чиновник в случае данных форм коррупции реально не заключает коррупционного соглашения (хотя формально заключение коррупционного соглашения мы можем распространить и на эти формы кор-

рупции), вместо этого чиновник использует недостатки действующих формальных правил для расхищения государственного имущества.

Если рассмотреть такую форму коррупции как взяточничество, то из самого определения данной формы коррупции следует, что чиновник не нарушает требований формальных правил вплоть до самого момента заключения коррупционного соглашения. Поэтому аналогично рассмотренному нами выше примеру с призывником, годным к несению военной службы, в случае взяточничества чиновник не может создать для клиента издержки отказа.

В случае взаимных услуг чиновник предоставляет клиенту коррупционные услуги, рассчитывая на то, что в будущем сам сможет обратиться к бывшему клиенту за определенными услугами. В результате возникают длительные взаимоотношения между группой лиц, основанные на предоставлении взаимных услуг. Поскольку получить подобные услуги можно только став членом данной закрытой группы, можно говорить о наличии взаимной власти между членами данной группы.

Последняя форма коррупции – вымогательство – в соответствии с данным нами определением предполагает принуждение клиента к даче взятки, из чего следует, что чиновник должен обладать определенными возможностями для повышения издержек клиента при отказе платить взятку. Следовательно, данная форма коррупции обусловлена наличием власти у чиновника.

Таким образом, можно утверждать, что из пяти выделенных нами форм коррупции только одна форма – вымогательство – обусловлена наличием у чиновника коррупционной власти.

Из рассмотренного мы можем сделать следующие выводы:

Во-первых, монополия чиновника на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции, является достаточно условной, поскольку даже в тех случаях, когда для клиента обращение к другому чиновнику данного иер-

архического уровня невозможно, у клиента остается возможность обратиться к чиновнику вышестоящего уровня в пределах того же учреждения или к чиновнику вышестоящего учреждения.

Во-вторых, наличие у чиновника коррупционной власти не является причиной возникновения коррупции.

### Литература

1. [http://www.icgg.org/downloads/contribution02\\_klitgaard.pdf](http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf)
2. Клишова Е.В. Коррупция как частный случай экономической власти (с позиций теории экономической рациональности) // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 31-3(117). – Донецьк, ДонНТУ, 2007. – с.11-16.
3. Римский В.Л. Коррупция во взаимодействиях российских граждан с представителями органов власти // Общественные науки и современность. – 2008. – №5. – с. 59-67.
4. Коломисць М. Страшніше за корупцію – психологія пасивної людини // Економічний часопис – XXI. – 2003. – №10. – С.18-21.
5. Дементьев В.В. Экономика как система власти / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во "Каштан", 2003. – 404 с.
6. Абрамов Ф.В. Трансакційні витрати корупційної угоди. // Вісник Національного технічного університету "Харківський політехнічний інститут". Збірник наукових праць. Тематичний випуск "Технічний прогрес і ефективність виробництва". – Харків: НТУ "ХПІ", 2005, – № 1. – с. 273 – 282.
7. Абрамов Ф.В. Форми корупції та основні причини їх появи. // Вісник Міжнародного слов'янського університету, серія "Економіка". – 2003. – т. 6, №1. – с.32-34.

Статья поступила в редакцию 14.05.2010