

Ф.В. АБРАМОВ,

Национальный технический университет "Харьковский политехнический институт"

КОРРУПЦИЯ: БОРЬБА ИЛИ ЛЕГАЛИЗАЦИЯ?

Вопрос, поставленный в названии статьи, может вызвать недоумение. Однако необходимо признать, что раздающиеся сегодня призывы к скорейшему искоренению коррупции основываются больше на морально-этических принципах и представлениях о справедливости, чем на систематическом анализе коррупции, причинах ее возникновения и последствиях. В большинстве случаев коррупция предвзято воспринимается как внешнее зло, привнесенное извне по отношению к социальным и экономическим проблемам общества. Наличие предубежденности в отношении сущности коррупции и причин ее возникновения, на наш взгляд, является основной причиной препятствующей разработке эффективных методов борьбы с коррупцией.

Исследователями выдвигается широкий диапазон мер по борьбе с коррупцией от мер, ставших уже традиционными, до таких утопических проектов, как, например, предложение В.Ю. Мейтуса использовать в борьбе с коррупцией информационные средства поиска коррупционеров [1, с. 193].

Также достаточно распространенным является обращение повышенного внимания на культурные традиции. Так, например, А.И. Сидоров для борьбы с коррупцией наряду с подъемом экономики страны предлагает учитывать менталитет, традиции и духовные принципы [2, с.114].

Однако наиболее часто исследователи связывают борьбу с коррупцией с устранением тех факторов, которые они считают ключевыми в процессе возникновения коррупции.

С. Гуриев в своей статье утверждает, что отсутствие свободы СМИ является главной причиной избыточной коррупции в России и, соответственно, для борьбы с ней рекомендует такие меры, как свобода СМИ и уменьшение государственного присутствия в экономике [3, с. 17-18].

На основе эмпирического анализа детерминантов коррупции А. Скрипник и А. Вдовиченко приходят к выводу, что стабильными детерминантами коррупции являются: показатели материального благосостояния общества, уровень экономической свободы в стране, показатель государственной нагрузки на экономику, уровень непредвзятости судеб-

ной системы страны, а также показатель политической свободы страны. На основе этих результатов названные исследователи указывают, что уровень коррумпированности в Украине может быть снижен путем либерализации экономических отношений и реформирования судебной системы, при этом ими особо подчеркивается важность непредвзятого функционирования судебных институций [4, с.42-43].

Для борьбы со злоупотреблениям при возмещении НДС, В. Дедекаев в своей статье предлагает создание прозрачной системы администрирования НДС [5, с.7].

У всех упомянутых выше методов борьбы с коррупцией, несмотря на их разнообразность и внешнюю несхожесть, имеется одна общая черта – все они нацелены не на устранение мотивов, которыми руководствуется клиент при заключении коррупционного соглашения, а на обеспечение соблюдения клиентом формальных правил.

Кроме того, следует заметить, что эффективная борьба с коррупцией невозможна без наличия политической решимости. Как заметили Л. Григорьев и М. Овчинников, "страны, использовавшие адекватные меры по борьбе с коррупцией, достигали успехов лишь тогда, когда получали поддержку со стороны политических лидеров" [6, с.55].

Цель данной статьи заключается в том, чтобы, оставаясь этически нейтральными, дать оценку как последствий бюрократической коррупции, так и последствий борьбы с ней.

История знает немало примеров, когда общество терпело поражения в борьбе с нежелательными для него явлениями. Достаточно вспомнить непродолжительное введение сухого закона в США или бессильные попытки победить спекуляцию в СССР. В обоих случаях борьба с нежелательными явлениями сопровождалась значительно худшими явлениями и в конце концов завершилась пересмотром взглядов в обществе и принятием данных явлений.

Однако неужели ситуация настолько безнадежна, что обществу ничего не остается, как отказаться от безуспешной борьбы с коррупцией и принять коррупцию как нечто неиз-

© Ф.В. Абрамов, 2009

бежное? Ответ на этот вопрос во многом зависит от того, какой смысл вкладывается в словосочетание "борьба с коррупцией".

Для того, чтобы выяснить, насколько целесообразна борьба с бюрократической коррупцией сама по себе и насколько могут быть эффективны основные подходы к решению данной проблемы, нам необходимо кратко остановиться на определении коррупции и классификации ее типов. Также нам будет необходимо обратиться к мотивам, которые преследует клиент, заключая с чиновником коррупционное соглашение.

Прежде всего, необходимо отметить, что определение коррупции и классификация ее типов является нормативным вопросом, другими словами нельзя утверждать, что из двух определений коррупции одно является правильным, а другое ложным. В данном случае мы можем лишь говорить о том, насколько то или иное определение ясно выделяет круг рассматриваемых проблем и насколько предложенная классификация является удобной для анализа тех или иных аспектов коррупции. Поэтому мы не будем останавливаться на обзоре и сравнении различных определений коррупции.

Далее под коррупцией мы будем понимать злоупотребление служебным положением для непосредственного удовлетворения собственных потребностей или для удовлетворения потребностей другого лица (клиента) в обмен на взятку, чиновником (исполнителем), полномочия которого являются достаточными для влияния на соблюдение формальных правил, обусловленных действующими институциональными рамками.

Поскольку далее нас прежде всего будут интересовать мотивы, которыми руководствуется клиент при заключении коррупционного соглашения, мы воспользуемся классификацией типов коррупции по степени легальности того рода деятельности, для содействия которому заключается коррупционное соглашение. Согласно данной классификации мы выделяем криминальную ("черную") коррупцию и бюрократическую ("серую") коррупцию [7, с.628].

Отличительной чертой криминальной коррупции является то, что деятельность клиента запрещена законодательно или же осуждается обществом. В случае же бюрократической коррупции деятельность клиента не запрещена законодательством.

Каковы же мотивы, которые подталкивают клиента к заключению коррупционного

соглашения?

Следует отметить, что мотивы, по которым клиент стремится заключить коррупционную сделку, в случае криминальной и бюрократической коррупции будут совершенно различными. Преследуя цель, запрещенную законодательно, в случае криминальной коррупции клиент платит чиновнику взятку для того, чтобы избежать санкций, предусмотренных законодательством за данный род деятельности.

В случае бюрократической коррупции мотивы клиента к заключению коррупционного соглашения иные. Как уже отмечалось выше, определяющим признаком бюрократической коррупции является то, что клиент коррупционного соглашения преследует, цель не запрещенную законодательством. Однако сегодня любая легальная деятельность связана с соблюдением целого ряда формальных правил и, как следствие, с прохождением установленных бюрократических процедур. Важно отметить, что для клиента прохождение бюрократических процедур не бесплатно. В процессе прохождения бюрократических процедур клиент сталкивается с транзакционными издержками бюрократических процедур, которые связаны с ожиданием в очереди, отсутствием необходимой информации о порядке прохождения процедуры и т.д. При этом уровень транзакционных издержек бюрократических процедур находится в прямой зависимости от эффективности действующих формальных правил: противоречивые, запутанные формальные правила и многочисленность бюрократических процедур приводят к увеличению уровня транзакционных издержек бюрократических процедур. Неэффективность формальных правил приводит к тому, что клиент должен затратить на прохождение бюрократических процедур значительное количество ресурсов. В крайнем случае высокие транзакционные издержки бюрократических процедур могут привести к невозможности легальной деятельности. В некоторой степени данная проблема может быть ослаблена благодаря наличию посреднических структур, действующих как законно, так и прибегая к коррупционным связям с чиновниками [8].

Следующим важным моментом является то, что степень соблюдения требований формальных правил не является четко определенной. В большинстве случаев у чиновника имеется достаточно возможностей для вольной трактовки формальных правил и, соответственно, влияния на уровень издержек клиента.

При этом важно, что чиновник не превышает своих полномочий - возможность вольной трактовки формальных правил обусловлена исключительно их несогласованностью. Наличие у чиновника дискреционных полномочий позволяет ему снижать в определенной степени для отдельных клиентов уровень трансакционных издержек бюрократических процедур.

Таким образом, для возникновения бюрократической коррупции существенно наличие двух ключевых моментов. Во-первых, для клиента прохождение бюрократических процедур связано с ненулевыми трансакционными издержками бюрократических процедур. Во-вторых, чиновник, в той или иной степени обладает полномочиями контролировать степень, в которой клиент должен придерживаться требований установленных формальных правил. Таким образом, причины существования бюрократической коррупции носят институциональный характер.

Из сказанного выше можно сделать вывод, что бюрократическая коррупция обусловлена неэффективностью формальных правил, которые повышают уровень трансакционных издержек бюрократических процедур и предоставляют чиновнику широкие полномочия для вольной трактовки этих формальных правил. Соответственно, отсюда можно сделать вывод, что устранив неэффективность формальных правил, можно сократить уровень бюрократической коррупции. Для этого нам необходимо выяснить, чем обусловлена неэффективность формальных правил, другими словами нам необходимо выявить институциональные факторы возникновения бюрократической коррупции.

По своему негативному влиянию на эффективность формальных правил наиболее существенным институциональным фактором возникновения бюрократической коррупции является несоответствие формальных правил этическим установкам в обществе. Под несоответствием формальных правил и этических установок, доминирующих в обществе, мы прежде всего понимаем ситуацию, когда какой либо род деятельности запрещен действующими формальными правилами, но одобряется большей частью общества (противоположная ситуация – одобрение законодательством и осуждение обществом – неспособна привести к коррупции и поэтому не рассматривается). Штрафные санкции, предусмотренные законодательством за подобный род деятельности,

можно рассматривать как пример запретительно высоких трансакционных издержек бюрократических процедур, не позволяющих клиенту вести данную деятельность законно. С другой стороны, желание общества иметь в своем распоряжении соответствующие запрещенные товары и услуги обеспечивает наличие у клиента стимулов к данной деятельности и заключению с чиновником коррупционного соглашения для избежания ответственности. В таких условиях настойчивое принуждение к соблюдению формальных правил оборачивается ростом коррупции, теневой экономики и преступности, что подтверждается приведенными выше примерами из недавней истории.

Следует отметить, что согласно приведенной нами выше классификации типов коррупции, данный случай следует отнести не к бюрократической, а к криминальной коррупции, поскольку деятельность клиента запрещена законодательно. Однако поскольку данная деятельность не осуждается обществом, то с точки зрения общества желательной является только борьба с коррупцией, но не с деятельностью клиента коррупционного соглашения. Следовательно, отнесение данного случая к криминальной или же бюрократической коррупции является лишь вопросом формального изменения законодательства, и мы можем считать данный случай промежуточным между криминальным и бюрократическим типами коррупции.

Следующий институциональный фактор возникновения бюрократической коррупции - изначальная неэффективность формальных правил. Под изначальной неэффективностью формальных правил мы понимаем неэффективность, обусловленную просчетами, допущенными еще на стадии разработки и принятия формальных правил. Это приводит к тому, что неэффективность формальных правил, будучи заложенной в них изначально, не может быть компенсирована во время их реализации. Поэтому в случае изначальной неэффективности формальных правил допущенный просчет может быть исправлен только путем отмены изначально неэффективных формальных правил и принятия новых более эффективных формальных правил. Поскольку в данном случае просчеты были допущены на этапе разработки и принятия формальных правил, то ответственность за их неэффективность можно полностью возложить на законодательную ветвь власти и структуры, обладающие правом законодательной инициативы.

К данному институциональному фактору бюрократической коррупции следует отнести: пробелы в законодательстве, наличие противоречий в законодательстве, большое количество предусмотренных бюрократических процедур и т.д.

Все эти просчеты приводят либо к тому, что клиент несет неоправданно высокие транзакционные издержки бюрократических процедур, либо к тому, что чиновнику даются чрезмерно широкие возможности для вольной трактовки формальных правил и влияния таким образом на уровень транзакционных издержек бюрократических процедур.

С неэффективностью формальных правил тесно связан следующий институциональный фактор возникновения бюрократической коррупции – неэффективная реализация формальных правил. Данный институциональный фактор бюрократической коррупции заключается в том, что эффективность формальных правил во многом зависит не только от того, насколько они являются непротиворечивыми, исчерпывающими и не допускающими их вольного трактования, но и в гораздо большей степени зависят от того, насколько эффективно они реализованы.

Поясним это на следующем условном примере. Допустим, что, для получения разрешения на ведение какой либо деятельности формальными правилами предусмотрена упрощенная процедура, согласно которой каждый желающий может подать на рассмотрение ряд документов, оформленных по установленной форме, и по истечению установленного срока автоматически получить соответствующее разрешение. Теоретически подобная процедура не должна вызывать никаких затруднений и при ее прохождении транзакционные издержки бюрократических процедур должны быть незначительны. Следовательно, мы должны признать эти формальные правила эффективными.

Однако, при практической реализации этих формальных правил может возникнуть целый ряд сложностей, повышающих для клиента уровень транзакционных издержек бюрократических процедур. Так, отсутствие доступной исчерпывающей информации о том, как должны быть оформлены подаваемые документы, может привести к тому, что клиенту придется подавать документы несколько раз. Сроки рассмотрения поданных документов также может увеличиваться из-за нехватки персонала или отсутствия у чиновников сти-

мулов к быстрой и эффективной работе (при этом чиновник затягивает прохождение процедуры необязательно с целью получения взятки, в том случае, когда его зарплата не зависит от эффективности его работы чиновнику, просто все равно, сколько времени будут рассматриваться поданные документы). В подобном случае даже изначально эффективные формальные правила становятся неэффективными, что приводит к увеличению уровня транзакционных издержек бюрократических процедур.

Последний институциональный фактор возникновения бюрократической коррупции – подмена рыночных механизмов административными мерами. Вмешательство государства в функционирование рыночного механизма приводит к тому, что для отдельных групп некоторые товары и услуги продаются по цене ниже рыночной (или покупаются по цене, превышающей рыночную цену). Крайним случаем подмены рыночных механизмов административными мерами является прямое административное распределение благ и услуг.

В подобных условиях у клиента имеется стимул к заключению с чиновником коррупционного соглашения для того, что бы получить доступ к данным товарам и услугам. Насколько клиенту будет легко достигнуть этой цели зависит от того, насколько четко формальными правилами определяется круг тех кто имеет право доступа и порядок доступа к товарам и услугам, продаваемым по цене ниже рыночной.

Таким образом, основными институциональными факторами возникновения бюрократической коррупции являются:

- несоответствие формальных правил этическим установкам в обществе;
- изначальная неэффективность формальных правил;
- неэффективная реализация формальных правил;
- подмена рыночных механизмов административными мерами.

В основе всех вышеназванных причин возникновения бюрократической коррупции лежит неспособность административной системы эффективно распределять экономические блага.

Фактически бюрократическая коррупция – это механизм более эффективного распределения экономических благ в обход неэффективной административной системы. И по сути бюрократическая коррупция является способом адаптации к неэффективной институцио-

нальной структуре, сложившейся в обществе. Безусловно, коррупционный механизм распределения обладает серьезными недостатками, поэтому бюрократическая коррупция выступает в роли суррогата рыночных отношений.

Однако нельзя понимать вышеизложенные аргументы о позитивной роли бюрократической коррупции буквально. Являясь следствием неэффективности формальных правил, бюрократическая коррупция в краткосрочной перспективе позволяет снизить уровень транслитерационных издержек бюрократических процедур, но по этой же самой причине бюрократическая коррупция снижает остроту проблемы и, соответственно, стимулы к реформированию формальных правил. Поэтому примирение с существованием бюрократической коррупции и отказ от каких либо попыток ее устранения приведет только к консервации неэффективных институциональных рамок, что будет иметь негативные последствия для экономики.

Поэтому в интересах общества не бороться с бюрократической коррупцией, а бросить все усилия на повышение эффективности сложившихся формальных рамок – истинной причине возникновения коррупции.

Каким же образом можно повысить эффективность формальных рамок, снизить уровень транзакционных издержек бюрократических процедур и, как следствие, снизить уровень коррумпированности?

Как ни странно ответ на этот вопрос дает сама коррупция.

Если бюрократическая коррупция является лишь суррогатом рынка и механизма цен, способствующим более эффективному распределению ресурсов, то можно ожидать, что внесение элементов рыночного механизма в административную систему государства приведет к более эффективному распределению ресурсов и, соответственно, снижению у клиентов стимулов к заключению коррупционного соглашения.

В случае несоответствия формальных правил этическим установкам в обществе последствия подобных мер очевидны: для клиента устраняются какие бы то ни было препятствия для достижения желаемой цели и, соответственно, устраняются мотивы к заключению коррупционного соглашения.

В случае же неэффективной реализации формальных правил и подмены рыночных механизмов административными мерами результаты указанных мер не столь очевидны.

В большинстве случаев неэффективная реализация формальных правил приводит, с одной стороны, к отсутствию у чиновников стимулов к эффективному выполнению возложенных на них функций, с другой стороны, к тому, что время прохождения бюрократической процедуры одинаково для всех и не зависит от того, насколько высоко клиент оценивает свое время. Поэтому внесение элементов рыночного механизма в административную систему – установление прямой зависимости между уровнем оплаты чиновника и эффективностью его работы, а также возможность ускоренного прохождения бюрократических процедур за отдельную плату - приведет к повышению эффективности бюрократических процедур и снижению уровня коррумпированности.

Наиболее проблематичным применение предложенных мер будет в случае подмены рыночных механизмов административными мерами. Безусловно, отказ от прямого административного распределения товаров или их продажи по заниженным ценам приведет к более эффективному их распределению. Однако проблема заключается в том, что административные меры, связанные с продажей товаров по цене ниже рыночной или покупке товаров по цене, превышающей рыночную, вводятся не ввиду экономической целесообразности, а вопреки ей. Причины подобных государственных вмешательств кроются в сложившихся в обществе представлениях о справедливости, традициях или же при желании политиков получить поддержку определенных слоев населения.

Единственным из приведенных институциональных факторов возникновения бюрократической коррупции, который не может быть устранен путем внесения элементов рыночного механизма в административную систему - изначальная неэффективность формальных правил.

Таким образом можно сделать следующие выводы:

Во-первых, коррупцию нельзя рассматривать как негативное явление, подрывающее экономику страны. Напротив, коррупция - это не причина, а следствие неэффективности действующих формальных правил. Более того, коррупция, позволяя ускорить прохождение многочисленных, запутанных бюрократических процедур и снизить таким образом уровень транзакционных издержек бюрократических процедур, выступает в роли адапцион-

ного механизма, позволяющего экономике функционировать в условиях неэффективности формальных правил. Поэтому борьба с бюрократической коррупцией, заключающаяся в принуждении к соблюдению действующих неэффективных формальных правил, является не только неэффективной, поскольку не устраняет мотивы клиента к заключению коррупционного соглашения, но и приводит к еще большим потерям для экономики, поскольку к высоким издержкам бюрократических процедур, к соблюдению которых принуждают данные меры, добавляются издержки на осуществление данного принуждения.

Во-вторых, несмотря на способность бюрократической коррупции снижать для клиента уровень трансакционных издержек бюрократических процедур и сглаживать несовершенство формальных правил приводит к тому, что наличие подобного адаптационного механизма позволяет, в некоторой степени, уменьшить остроту проблемы неэффективности формальных правил и, соответственно, стимулы к их реформированию, обрекая экономику страны на долговременный застой.

В-третьих, из вышеизложенного следует, что как принуждение к соблюдению неэффективных формальных правил под лозунгом борьбы с бюрократической коррупцией, так и полное бездействие в отношении бюрократической коррупции будут иметь значительные негативные последствия для экономики. При этом важно понимать, что наличие высокого уровня коррумпируемости – это всего лишь сигнал о неэффективности действующих формальных правил. Однако этот сигнал не должен быть проигнорирован. Решение данной проблемы заключается в выявлении и устранении институциональных факторов возникновения бюрократической коррупции, что требует реформирования сложившихся формальных правил. Подобные реформы должны включать:

приведение формальных правил в соответствие с этическими установками в обществе, повышение эффективности формальных правил, отказ от подмены рыночного механизма административными мерами.

Литература

1. Мейтус В.Ю. Коррупция. Экономический и информационный анализ. – К.: Нора-Принт, 2003. – 258с.
2. Сидоров А.И. Коррупция: и диагноз, и приговор. // Социологические исследования. – 2008. – №2. – С.111-117.
3. Гуриев С. Что известно о коррупции в России и можно ли с ней бороться // Вопросы Экономики – 2007. – №1. – С.11-18.
4. Скрипник А., Вдовиченко А. Детерминанты коррупции в Украине // Экономика Украины. – 2009. – №4. – С.29-43.
5. Дедекаев В. Детермінанти корупції в податкових органах України // Економічний часопис-XXI 2008, №3-4, с. 6-7.
6. Григорьев Л., Овчинников М. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы Экономики – 2008. – №2. – С.44-60.
7. Абрамов Ф.В. Застосування системи комплексної антикорупційної політики для подолання корупційних дій, що сприяють незабороненій діяльності // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. Випуск 219: В 3 т. Том III. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2006. – С.627-634.
8. Полищук Л., Щетинин О., Шестоперов О. Посредники между частным сектором и государством: содействие бизнесу или соучастие в коррупции? // Вопросы Экономики. – 2008. – №3. – С. 106-123.

Статья поступила в редакцию 20.06.2009