КОРРУПЦИЯ КАК СИСТЕМА

С.Ю. БАРСУКОВА

Коррупция: научные дебаты и российская реальность

В наиболее общем виде коррупцию (от латинского глагола *rumpere*, означающего "повреждать, ломать, нарушить что-либо") можно определить как использование должностным лицом своего положения в целях получения личной выгоды. Проявлений коррупции – великое множество. Это и неформальные платежи в отношениях власти и бизнеса ("деловая" коррупция), и межфирменные подкупы работников коммерческих фирм ("корпоративная" коррупция), и бесконечные подарки и подношения населения обслуживающим инстанциям ("бытовая" коррупция), и отстаивание интересов бизнеса через теневое финансирование партийных боссов ("партийная" коррупция). Но во всех этих случаях мы имеем дело с единым, в сущности, явлением. В общем виде потенциал коррупции находится как в прямой зависимости от монополии определенных субъектов на выполнение некоторых видов деятельности, от их бесконтрольности, так и в обратной зависимости от вероятности и тяжести наказаний за злоупотребления. Реализация же потенциала – результат сложного сочетания факторов, далеко выходящих на пределы калькулируемых оснований деятельности.

Представители различных дисциплин пытаются "раскодировать" феномен коррупции. Между различными науками идет соревновательная рефлексия механизма коррупции, мотивов ее участников, последствий для общества, целесообразности и пределов борьбы с нею. Представим поле возможных подходов к изучению коррупции, дав слово представителям экономического (в его неоклассическом варианте) и экономико-социологического направления, после чего обсудим последствия коррупции для общества и вероятный прогноз ее развития в контексте происходящих в России перемен.

Подходы к исследованию коррупции: экономисты *vs* экономсоциологи

Экономисты внесли заметный вклад в изучение сущности коррупции. Очевидно, что различные школы внутри лагеря экономистов сильно продвинулись в дифференциации своих воззрений. Скажем, представители институционального направления довольно близко подошли к выводам социологов и антропологов. Однако если рассматривать методологическое ядро экономического анализа, то в наиболее концентрированном виде его выражает неоклассическая традиция экономического анализа.

Неоклассический подход: коррупционные отношения как выбор рациональных агентов. Экономический анализ коррупции начал активно развиваться в 1970-е гг., когда методологическое лидерство захватила неоклассическая (неолиберальная) доктрина,

Барсукова Светлана Юрьевна – доктор социологических наук, профессор Государственного университета – Высшей школы экономики

делающая ставку на индивидуализм и утилитаризм. Экономические исследования коррупции встраивают это явление в общий логический ряд неолиберальной методологии: субъекты пытаются найти оптимальный способ реализации своих интересов в условиях ограниченности ресурсов (Г. Беккер, Р. Вишни, Ф. Луи, С. Роуз-Аккерман, В. Танци, А. Шляйфе и др.). То есть коррупция – рациональный способ оптимизации издержек. В таком случае поведение политика, чиновника, бизнесмена не имеет сущностных отличий: все они пытаются использовать имеющиеся ресурсные ограничения с наибольшей выгодой для себя, что отразилось в понятии "политического бизнесмена" (термин Д. де Ла Порта). Одни оперируют капиталом политическим, другие – административным, третьи – экономическим. При этом цели участников коррупционных сделок не ограничиваются материальными траншами, включая в круг притязаний переизбрание на выборах, сохранение должности в административной иерархии, новые деловые возможности.

Экономические теории, при всех методологических различиях, изучают коррупцию, следуя предпосылке о рациональном поведении ее участников. Впрочем, экономическое моделирование коррупции довольно разнообразно. Одни авторы разрабатывают тему коррупции в рамках стандартной неолиберальной теории (совершенная конкуренция, рациональность индивидов и невмешательство государства), другие допускают несовершенство рынков и ограниченную рациональность поведения. Но в любом случае решение дать (взять) взятку опирается на ту же калькуляцию затрат и выгод, что и любое другое экономическое решение.

Для объяснения причин и сущности коррупционных отношений экономисты обычно используют модель "поручитель (принципал)–исполнитель (агент)–опекаемый (клиент)". В этой модели центральное правительство действует как принципал: устанавливает правила и назначает агентам, чиновникам среднего и низшего звена, конкретные задачи. Чиновники выступают при этом как посредники между центральным правительством и клиентами, отдельными гражданами или фирмами. То есть чиновник (агент) реализует волю властного субъекта (принципала), взаимодействуя с частным лицом или фирмой (клиентом). Принципал задает рамочные условия, опираясь на которые агент осуществляет оперативное управление. Например, в рамках налоговой системы принципалом выступает государство, определяющее налоговую политику, агенты – сотрудники налоговых инспекций, а в качестве клиентов выступают все налогоплательщики.

Понятно, что интересы агента и принципала не тождественны. *Коррупция* – это процесс, когда *агент* за соответствующее вознаграждение действует в интересах *клиента*, оставаясь в рамках отведенных *принципалом* управленческих возможностей. Принципал не способен поставить заслон коррупции по трем причинам: во-первых, сложные решения не подлежат стандартизации, а значит, нет критериев их оценки; во-вторых, информационная асимметрия ограничивает эффективность контроля; в-третьих, коррупция агента отнюдь не обязательно означает блокирование целей принципала, они могут реализовываться одновременно. Более того, дорожа местом, приносящим коррупционный доход, агент оперативно и эффективно выполняет все распоряжения принципала.

Клиент может выходить непосредственно на контакт с принципалом, минуя агента, что порождает деление коррупции на политическую (на стадии принятия законов) и административную (на стадии их применения). Впрочем, ряд исследователей считают, что выход клиента на принципала неверно определять как коррупцию, предлагая термин "захват власти". Но в любом случае теория агентских отношений описывает лишь малый сегмент коррупции, ограниченный бюрократической средой. Фактически коррупция рассматривается как теневой налог на частный сектор, который собирает чиновничество в силу монополии на принятие важных для бизнеса решений ("приватизация государства").

Эта модель (принципал–агент–клиент) ясно показывает, что основная проблема борьбы с коррупцией в бюрократической среде состоит не в отсутствии политической воли и не в мягкости законов, а в принципиальной неустранимости ее базового условия. Речь идет о свободе маневра чиновников, то есть о его праве варьировать свое решение по собственному усмотрению. Там, где такого права нет (например, по закону гражданину положено выдать паспорт в возрасте 14 лет при соблюдении формальных требова-

ний), нет и коррупции. Но специфика управления в том и состоит, что без возможности "действовать по обстоятельствам" на каждом уровне административной иерархии бюрократическая машина довольно быстро исчерпывает свои возможности. Формальный алгоритм принятия управленческих решений годится только в типовых ситуациях. Скажем, выбор победителя тендера явно не относится к их числу. На местах – виднее, и места этим пользуются. Если задаться целью формализовать любые действия чиновника, то коррупция если и не исчезнет, то заметно сократится. При этом возрастет неадекватность управления, не говоря уже о затратах на контролирующий аппарат. Общество заплатит за борьбу с коррупцией слишком большую цену. Поэтому задача государства состоит не в уничтожении коррупции (что невозможно), а в ограничении ее на уровне равновесия социально-экономических выгод и расходов, связанных с этим ограничением.

Модель отношений между принципалом и агентом применима также к так называемой "корпоративной" коррупции. Акционеры выступают в роли принципалов. Свои цели собственники пытаются достичь, нанимая менеджеров (агентов в терминах этой модели). Спуская рамочные условия оперативного руководства, акционеры вынуждены предоставлять менеджерам свободу маневра. В результате создается принципиальная возможность коррупции как реализации целей менеджеров во взаимодействии с другими рыночными акторами в обход или вопреки интересам акционеров.

Тема преступлений и наказаний традиционно любима экономистами неоклассического направления. Три кита борьбы с коррупцией в бюрократической среде – *контроль, побуждения* служить честно и *санкции* за коррупционное поведение. На сравнении ожидаемой выгоды и возможных издержек построено экономическое моделирование коррупции на микроуровне. Санкции оцениваются как сумма прямых потерь (штраф, конфискация имущества) и косвенных издержек (упущенные выгоды, связанные с арестом и потерей работы). Помимо размера санкций учитывается вероятность быть пойманным. То есть коррупционное поведение лишь отчасти ограничивается системой наказаний. Не менее важную роль играет поощрение некоррумпированного поведения, увеличивающее косвенные издержки преступления ввиду потери легальных доходов, общественного уважения, привилегий представителей власти.

Оценка риска зависит от положения чиновника и доступной ему информации. Рост раскрываемости коррупционных действий повышает субъективную оценку риска. При этом зависимость наказания от размера взятки снижает размер взяток, но повышает их число. Наоборот, высокая вероятность быть пойманным сокращает объем коррупционных услуг, но повышает единовременный размер взятки.

При всем разнообразии экономических моделей коррупции у них есть объединяющее начало. В этом случае фактически игнорируется социальная укорененность экономических субъектов, понимаемая как включенность индивида в социальную среду. Мораль, общественное давление хотя и упоминаются, но практически не принимаются в расчет. Против этого решительно восстают экономсоциологи, а также методологически близкие к ним антропологи и экономисты-институционалисты.

Экономико-социологический подход: коррупция как взаимодействие социально укорененных субъектов. Основной посыл работ экономсоциологов, изучающих коррупцию, – попытка посмотреть на нее глазами участников, не сводимых к модели рациональных распределителей ограниченных ресурсов. Эти работы объединяет категоричное неприятие внеисторических и внекультурных "знаний" о коррупции.

Действительно, экономическая история знает массу примеров, когда социальные нормы сдерживали коррупцию, обусловленную экономической целесообразностью, или, наоборот, придавали ей труднообъяснимый размах. Этнокультурная специфика, конфессиональные особенности, семейный уклад, сетевые контакты, корпоративная культура, профессиональная этика, идеология, обычаи и прочие "социальные оболочки" индивида выступают ограничителями его поведения, существенно трансформируя его представление о должном и правильном.

Например, уровень коррупции существенно различался в союзных республиках СССР, что было связано с различиями национальных культур. В весьма схожих по уров-

ню экономического развития Чили и Мексике разительно отличается масштаб коррупции (Чили – "чище"). А страны с конфуцианской культурой (Сингапур, Япония) уступают по размаху коррупции странам того же региона (Пакистан, Индия), исторически не воспринявших конфуцианство как кодекс поведения честного и мудрого чиновника.

Не калькулируемая рациональность индивида, а идеологические установки и социальные нормы определяют размах коррупции в обществе. Даже если при отлучении государства от экономики сократится армия коррумпированных чиновников, эта победа при отсутствии морального табу вполне может "компенсироваться" ростом корпоративных взяток, обслуживающих продвижение товаров и покупку сырья и материалов.

Значение социума прослеживается и в том, что юридическое определение коррупции может не совпадать с границей морально осуждаемого поведения. Люди способны осудить действия, в которых закон не найдет состава преступления, и наоборот, оправдать поступки, трактуемые законом как коррупция. Социальные нормы крайне инерционны, тогда как закон может быть изменен в зависимости от ситуации, в частности в связи с потребностями тех или иных элитных групп. Власть способна, меняя законы, создать пространство своего легально допустимого обогащения, но бессильна сделать эти законы легитимными. Поэтому общественное мнение обычно преувеличивает масштабы коррупции, а властная элита склонна их преуменьшать.

Что касается выгоды коррупционера, то она не ограничивается суммой "делового предложения", а включает восприятие взятки как элемента групповой этики определенной группы, рождая чувство сопричастности и групповой включенности. Коррупция может возникать не как вариант подкупа, а как акт демонстративной лояльности чиновников по отношению к родственникам, политическим партиям, бывшим сослуживцам и пр.

Субъективное восприятие риска снижается, если чиновник делится взяткой с начальством. Создается сеть участников коррупционной сделки, и чем она многочисленнее, тем меньше чувство вины и риск испортить репутацию в случае разоблачения. Сетевой подход опровергает методологию индивидуальной рациональности, несмотря на то, что решение о взятке принимает индивид. Он учитывает не столько баланс выгод и издержек этого шага, сколько нормы поведения в сетевых структурах. Сети обладают потенциалом взаимопомощи и солидарности, права и обязательства сетевого членства могут быть важнее, чем утилитаристский интерес индивида и его обязательства перед организацией.

Коррупция неотделима от социальных практик, сводящихся к императивам: торговаться, одаривать, помогать. Именно им коррупция обязана культурной оправданностью и рутинизацией.

Торг ведется не только по поводу цены, но и по поводу правил ее установления. Западная трактовка взятки как коммодифицированной формы переговоров дополняется борьбой за выбор правового регистра, лимитирующего стоимость трансакций. Поскольку развивающиеся страны и страны переходной экономики столкнулись с наслоениями правовых регистров наряду с воплощающими их формами власти, то размер взятки оказался гораздо вариативнее, а поиск каналов ее использования – более сложным. В объект торга превращаются правила, их применимость и способ интерпретации. Искусство маневра в условиях нормативного плюрализма повышает экономический эффект торга по сравнению с западным вариантом.

Одаривание в России, как и во многих других "не-западных" странах, предписано в таком количестве ситуаций, что подарок становится элементом целого спектра взаимодействий. В странах, где дары обслуживают широкие смысловые диапазоны отношений, отделить взятку от предписанного культурного одаривания вряд ли получится. Широкая и насыщенная паутина реципрокных взаимодействий, что крайне характерно для России, создает условия для оправдания незаконных подарков. Граница между коррупцией и каждодневными практиками дарения делается весьма условной.

Помогать членам своей социальной сети – одновременно и тяжелое бремя, и способ формирования социального капитала. Во многих странах по-прежнему актуальны отношения соседства, крайне значимы родственные и приятельские связи. В этих условиях огромным оказывается круг лиц, по отношению к которым индивид чувствует свои обя-

зательства. В нищей стране государственный служащий, обладающий определенными преимуществами, автоматически становится каналом перераспределения благ для бедных родственников. В этих условиях чиновник оказывается между жерновами формальных требований, с одной стороны, и неформальных норм помощи – с другой. Последние подкрепляются боязнью социальной изоляции. Обязательства помощи столь разнообразны, что взятка выступает крайним средством. К взятке прибегают лишь те, кто испытывают дефицит социального капитала. Отсюда и оправдание "должностных злоупотреблений". Порицается только то аккумулирование богатства, которое не служит ресурсом сети.

Примером отчетливого игнорирования исторического и социального контекста коррупционных взаимодействий служат всевозможные межстрановые рейтинги индексов коррупции. Как известно, эти рейтинги выводят в "передовики" развитые страны Запада. Нетрудно догадаться, что в "отстающих" оказываются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, включая Россию.

Но стоит вспомнить, сколь долог был путь европейских стран к разделению публичной и приватной сфер, к формированию рациональной бюрократии. Еще полтора века назад государственные должности в Европе можно было заложить, дать в приданое, купить, а зачастую и унаследовать. Например, в Испании посты в колониях выставляли на официальные аукционы. Голландский чиновник оплачивал "лицензию на занятие должности" в колониальной Батавии и окупал затраченные средства, фактически торгуя условиями проникновения в колонию голландского бизнеса. Английская корона продавала огромное количество синекур. Как минимум, до середины XIX в. в большинстве западных обществ государственная должность рассматривалась как частная собственность, которая приносила немалую прибыль. Но никто не называл это коррупцией. Соответствующие практики либо были законными, либо трактовались законом весьма двусмысленно. Лишь в конце XIX в. начали формироваться этические, организационные и политико-правовые основы толкования коррупции как использования государственной должности в личных целях. Новые правовые стандарты несения государственной службы закрепили это толкование.

Развивающимся странам предложили пройти этот путь одномоментно, практически со дня оформления их национальной независимости. Многие государства (в частности, в Африке) создавались росчерком пера колонизаторов, получая в качестве бонуса готовый пакет законодательных норм. А поскольку Запад объявил крестовый поход против коррупции, развивающиеся страны, дабы не навлечь на себя гнев и не лишиться помощи Мирового банка, вынуждены были принять самые жесткие стандарты разделения публичного и приватного. Но социальные логики переварили "пришлые" законы в кашу неформальных практик, еще раз доказав, что игнорирование имплантируемых законов – не следствие варварства страны, а свидетельство их искусственности в контексте культурных норм развивающихся стран. Коррупция не-Запада – результат замера ситуации западными мерками. При использовании единых лекал при оценке разных исторических и культурных сущностей ошеломляющие результаты гарантированы. Идеологический смысл этих рейтингов состоит в формировании идеологемы западного законопослушия методом сравнения с коррумпированным, варварским не-Западом (см. [Борьба… 2007]).

Впрочем, не надо отказывать рейтингам и во вполне прагматичных целях. Запад пытается протестировать мир на предмет надежности инвестиций. Коррупция – фактор опасности для инвестора, поскольку экономические показатели сильно зависят от факторов неэкономической природы, которыми новый инвестор вряд ли способен управлять. Именно поэтому индексы восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI) играют роль не только в политической, но и в экономической жизни.

За констатацией высокой коррупции следуют призывы развернуть антикоррупционную борьбу, в первую очередь в терминах демократизации политической системы. Между тем нет ни логических, ни эмпирических доказательств того, что многопартийная демократия формирует менее коррумпированную систему власти, чем, скажем, во-

енная диктатура или однопартийный режим. Различие не в масштабах, но в форме, субъектах, механизмах и целях коррупционных отношений, а также в системе противовесов распространению коррупции.

Нельзя забывать, что именно коррупция партийных боссов (при оценке их поведения по современным критериям) помогла партиям западных стран в начале XX в. утвердиться в роли выразителей интересов различных групп общества. Долгие годы в тройственном диалоге между властью, бизнесом и электоратом на Западе совершенно легально и массово использовались практики, позднее получившие статус коррупционных. Именно торговля партийными мандатами и абсолютно неприкрытая зависимость позиции депутата от денежного вознаграждения позволили партиям стать мощным каналом связи между властью и бизнесом. Партии были "машинами" по продавливанию оплаченных решений. Со временем процесс принял более упорядоченный характер: бизнес начал говорить устами ассоциаций, а партии приобрели "специализацию", то есть стали браться за отстаивание не любых решений, а только соответствующих их политическому имиджу. Часть практик легализовалась в форме законов о лоббировании и правил финансирования политических партий, а часть ушла в "тень". Но и на сегодняшний день, если верить международной организации Transparency International (в буквальном переводе – "Международная прозрачность"), самым коррумпированным государственным институтом в мире являются политические партии (опрос 2005 г.).

Странам же, где процесс партийного строительства начался существенно позже, сразу предложили играть по новым правилам. От стран развивающейся демократии ждут успехов партийного строительства под присмотром антикоррупционных сил. Между тем ситуация в ряде стран с зарождающейся партийной системой очень напоминает ту, что сложилась в Америке на заре партийного строительства (то есть в конце XIX–начале XX в.), – отсутствие у избирателей классового или профессионально-группового самосознания, их низкая заинтересованность в политической активности. Политическая коррупция получает в этой связи все шансы на развитие, что связано не с отсталостью страны, а со спецификой переживаемого периода.

Анализ социальной укорененности поведения "коррупционера" позволяет сделать два вывода: во-первых, *коррупция – не объективное явление, а диагностика общества с позиции определенной аналитической перспективы*. Такая перспектива была создана на Западе в результате формирования рациональной бюрократии, разделения приватной и публичной сфер. Если эта аналитическая схема неадекватна социально-экономической реальности, то термин "коррупция" теряет содержание, превращаясь в идеологический маркер и средство давления на политических противников. Во-вторых, использование служебного положения в личных целях не сводится к поиску экономической ренты, будучи обусловлено широким комплексом внеэкономических расчетов. При всех издержках и рисках взятка может быть привлекательна как элемент групповой этики, как акт демонстративной лояльности должностного лица по отношению к социальному окружению, как способ вхождения в сети, дарующие новые ресурсные и статусные возможности.

Но может быть, внимание к коррупции исключительно спекулятивно? Каковы ее последствия для экономики и социально-политической сферы?

Влияние коррупции на развитие общества

Актуальность темы коррупции связана с разнообразием ее последствий. Помимо прямого влияния на экономические процессы, она воздействует на социально-политическое пространство.

Негативное влияние коррупции на экономику еще в 1960-е гг. описал Г. Мюрдаль – основоположник экономических исследований коррупции. Обобщая опыт модернизации стран "третьего мира", он заклеймил коррупцию как препятствие экономическому развитию. Данную позицию разделяют многие современные исследователи, отмечая, что:

– средства, аккумулируемые с помощью взяток, как правило, оседают в форме недвижимости, сокровищ, сбережений (желательно, в иностранных банках);

– предприниматели вынуждены расходовать время на диалог с нарочито придирчивыми чиновниками, даже если удается избежать взяток;

– поддерживаются неэффективные проекты, финансируются раздутые сметы, выбираются неэффективные подрядчики;

– коррупция стимулирует создание чрезмерного числа инструкций, чтобы затем за дополнительную плату "помогать" их соблюдать;

– происходит отток с государственной службы квалифицированных кадров, морально не приемлющих системы взяток;

– возникают препятствия для реализации макроэкономической политики государства, поскольку коррумпированные низшие и средние звенья системы управления, с одной стороны, искажают передаваемую правительству информацию, а с другой – подчиняют реализацию намеченных целей собственным интересам;

– коррупция деформирует структуру государственных расходов, так как коррумпированные политики и чиновники склонны направлять государственные ресурсы в такие сферы деятельности, где невозможен строгий контроль и где выше возможность вымогать взятки;

– увеличиваются затраты для предпринимателей (в особенности для мелких фирм, более беззащитных перед вымогателями); взятки превращаются в своего рода дополнительное налогообложение;

– коррупция и бюрократическая волокита при оформлении деловых документов тормозят инвестиции (особенно зарубежные).

Впрочем, четкой отрицательной корреляции между уровнем коррупции и уровнем экономического развития все же нет, эта связь заметна лишь как общая закономерность, из которой есть много исключений.

Негативное влияние коррупции на социально-политические процессы прослеживается в следующем:

– усиливается социальная несправедливость в виде нечестной конкуренции фирм и неоправданного перераспределения доходов граждан. Ведь дать более крупную взятку может как не самая эффективная фирма, так и преступная организация. В результате растут доходы взяткодателей и взяткополучателей при снижении доходов законопослушных граждан;

– коррупция в системе сбора налогов позволяет богатым уклоняться от них и перекладывает налоговое бремя на плечи более бедных граждан;

– коррупция в высших эшелонах власти, становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним и в результате ставит под сомнение их легитимность;

– коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступаться личными интересами ради развития общества;

– коррупция дискредитирует правосудие, поскольку правым оказывается тот, у кого больше денег и меньше нравственных самозапретов;

– коррупция создает угрозу демократии, поскольку лишает население нравственных стимулов к участию в выборах;

– лозунг борьбы с коррупцией способен легитимировать поворот к диктатуре и отказу от рыночных реформ;

– коррупция в аппаратах, отвечающих за правоприменение (армия, полиция, суды), позволяет организованной преступности расширять свою деятельность в частном секторе и даже создавать симбиоз организованной преступности и этих организаций;

– коррумпированные режимы редко пользуются "любовью" граждан, а потому политически неустойчивы. Репутация советской номенклатуры как коррумпированного сообщества в значительной степени легитимировала свержение советского строя. Поскольку, однако, в постсоветской России советский уровень коррупции был многократно превзойден, это привело к быстрому падению авторитета режима Б. Ельцина.

Вместе с тем нельзя игнорировать и позитивную функцию коррупции как амортизатора институциональных сдвигов. Одним из первых на это указал в начале XX в. М. Вебер. Отказавшись от ранее распространенной традиции морализаторства, он по-

казал место коррупции в процессе формирования рациональной бюрократии как исторически преходящей формы управления. Тем самым была заложена основа функционального подхода, рассматривающего коррупцию как механизм снятия напряжения между нарождающимися и устаревшими нормами.

Современные исследователи, сторонники институционального подхода, часто склоняются к частичному оправданию коррупции если не с моральной, то с функциональной точки зрения, – как возможности перераспределить ресурсы старой элиты в пользу новой, избегая прямого столкновения между ними. Коррупция рассматривается ими как рациональная альтернатива вооруженной борьбы за власть. Она тем масштабнее, чем кардинальнее смена общественного курса, чем отчетливее расхождение норм и намерений уходящего и нарождающегося порядка. На примере сначала развивающихся, а потом и развитых стран был показан позитивный вклад коррупции в пластичность и бесконфликтность трансформации институтов. Благодаря такому подходу коррупция предстала не как вариант отклоняющегося поведения, а как расхождение ранее сформированных норм и вызванных новыми условиями моделей поведения.

У коррупции находят и другие "добродетели": опосредование диалога живых людей и безликого государства; придание диалогу должностных позиций формы персонифицированных отношений; стимулирование предпринимательства за счет снятия ряда бюрократических запретов; ускорение работы административной машины; снижение неопределенности цены ресурсов, распределяемых государством, ввиду предсказуемости взятки; выявление реального соотношения спроса и предложения на государственные товары и услуги для последующей корректировки цен. Впрочем, воздействие коррупции на экономический рост зависит от ее масштабности. Высказывается мнение, что малый размер коррупции, видимо, допустим и даже благотворен, но ее распространенность выше определенного предела блокирует экономическое развитие.

Показательны работы, посвященные рыночным реформам в постсоветских странах. Коррупция в конце 1980-х гг., на излете социализма, не только тормозила продвижение общества по "пути к коммунизму", но и фактически создавала теневой механизм реализации интересов экономических субъектов. Экономическая коррупция не просто подорвала доверие к власти, но позволила теневым предпринимателям балансировать между формальными запретами и фактическим дозволением. Благодаря коррупции формировалась новая экономическая реальность, субъекты которой были заинтересованы в легализации своих возможностей и достижений, став впоследствии тараном перестройки. Поэтому в первые годы после распада СССР широко бытовало мнение, что если позволять чиновникам брать "подарки", то они станут работать более интенсивно, а коррупция помогает предпринимателям обходить бюрократические рогатки.

Согласно логике функционалистов, коррупция отмирает сама собой по мере ослабления противостояния двух нормативных систем, когда новые правила вытесняют старые и одна элита сменяет другую. Другими словами, коррупция 1990-х гг. в России объяснима неотлаженностью, а зачастую и вакуумом институтов, мешаниной институциональных систем старого и нового типа. И в этом смысле коррупция реализовывала свой позитивный потенциал, компенсируя многочисленные институциональные сбои и создавая компромиссное равновесие уходящей и нарождающейся элиты. Согласно этой логике, по мере институционального строительства и уничтожения "двоевластия" элит, что стало достижением 2000-х гг., коррупция, исчерпав свой позитив, должна уйти со сцены.

Однако эмпирика сопротивляется такому выводу. В постсоветской России с окончанием периода бурных социально-политических и экономических перемен не произошло исчезновения или кардинального уменьшения коррупции. Аналогично во многих развивающихся странах коррупция не уменьшилась после завершения модернизационного рывка. Появились сомнения в правомочности идеи об эволюционном отмирании коррупции по мере исчерпания ее функциональности, понимаемой как способность примирять конкурирующие нормативные системы в переходные периоды.

Коррупция в России: переход от олигархического к государственно-корпоративному капитализму

Приведу некоторые цифры. По индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI), разработанному Transparency International, Россия в 2006 г. занимала 121-е место, открывая треть наиболее коррумпированных стран (http:// www. transparency.org/polic and_research/surveys_indices/cpi/2005). Что характерно, начиная с 1996 г., индекс восприятия коррупции в России остается практически неизменным[1]. Другая организация, занимающаяся межстрановыми сравнительными исследованиями, Freedom House в отчете за 2006 г. прямо указывает, что коррупция в нашей стране растет.

В России ключевым игроком в изучении коррупции является Региональный фонд "Информатика для демократии" (ИНДЕМ), руководимый Г. Сатаровым. Первое широкомасштабное исследование было проведено этим фондом в период 1999–2001 гг. Выяснилось, что на взятки в России ежегодно тратят около 36,5 млрд долл. (примерно 34 млрд – взятки в сфере бизнеса, 3 млрд – бытовая коррупция), что почти равно половине доходов госбюджета страны в 2001 г. (http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm).

В 2005 г. сотрудники ИНДЕМ повторили исследование. Выводы были еще более шокирующими: за 4 года размер средней взятки вырос более чем в 13 раз, сумма взяток в сфере деловой коррупции выросла в 9 раз (с поправкой на инфляцию – примерно в 7 раз), достигнув 316 млрд долл. Причем взятки регулярно платят примерно 80% всех фирм (http://www.anti-corr.ru/indem/2005diagnost/2005diag.press.doc). Бытовая же коррупция почти не изменилась, увеличившись с 2,8 до 3 млрд долл. И это на фоне явных и регулярных антикоррупционных попыток верховной власти.

Оценки фонда ИНДЕМ способны потрясти воображение обывателя. Если в 2001 г. на одну среднюю взятку можно было купить тридцатиметровую квартиру среднего качества, то спустя четыре года – квартиру площадью более трехсот метров. Далее, если в 2001 г. коррупционный рынок был на треть меньше годового дохода федерального бюджета, то в 2005 г. рынок деловой коррупции превзошел их в 2,66 раза. Значит, если мерить коррупционный рынок размером доходов федерального бюджета, то объем коррупционного рынка вырос в четыре раза (http://anti-corr.ru/indem/2005diagnost/2005diag_press.doc).

Если этот расчет верен (Сатаров подчеркивал, что они старались осторожности ради занижать цифры), то административные барьеры в России 2000-х гг. не только не снизились, но, напротив, резко возросли. Но даже если предположить, что в этих расчетах есть системный недостаток, ведущий к завышению оценок (на что неоднократно указывали оппоненты), то важна установленная динамика. Другие источники, расходясь в абсолютных показателях, подтверждают главный вывод: уровень "деловой" коррупции в 2000-е гг. не снизился, а скорее вырос. Так, криминологическая статистика фиксирует в 2001–2005 гг. рост преступлений, связанных с получением и дачей взяток, примерно на 20–30% (см. [Максимов, Наумов, 2006, с. 72–73]). При этом отечественные криминологи отмечают, что латентность коррупционных преступлений в современной России необыкновенно высока, в результате чего регистрируется ничтожная доля коррупционных преступлений.

Рост коррупции подтверждает опрос экспертов, проведенный Институтом общественного проектирования в 2007 г. При этом, согласно данному опросу, коррупция выросла именно в отношениях власти и бизнеса, оставаясь практически неизменной в секторе предоставления услуг населению. По мнению экспертов, коррупция сосредоточена на низовом и среднем уровне власти. В высших эшелонах власти коррупция либо невелика, либо о ней очень мало известно [Природа… 2008, с. 24].

Да и сама власть не опровергает тревожность ситуации. Так, когда В. Путина на его последней большой пресс-конференции в качестве президента спросили, что ему не уда-

[1] Напомню, что этот индекс основан на агрегировании нескольких опросов экспертов (предпринимателей и аналитиков) и посвящен исключительно коррупции среди государственных служащих и политиков. "Бытовая коррупция" им не улавливается.

лось сделать, какая проблема так и не поддалась решению, ни секунды не раздумывая он ответил: "Коррупция".

Наряду с количественным ростом отмечается изменение качественных характеристик российской коррупции. Она становится все более централизованной и институализированной. Вымогательства 1990-х гг. были интенсивными, но децентрализованными. Система вертикальных каналов концентрации коррупционных средств еще складывалась, что позволяло массе мелких начальников обогащаться лично, не укрепляя при этом систему чиновничьей власти в целом.

В 2000-е гг. ситуация изменилась. Рядовой налоговый инспектор, конечно, "кормится" от контролируемых им объектов, но далеко не все "откупные" теневого бизнеса достаются ему лично. Значительная доля уходит вверх. На более высоких этажах решаются более серьезные проблемы бизнеса, и, соответственно, цена вопроса растет. И опять-таки происходит дележ с верхом. Все уровни властной иерархии вносят свой вклад в этот поток. Так формируется *коррупционная пирамида* [Барсукова, 2006]. При этом вряд ли кто из "пайщиков" осознает конечный размер, маршрут и, главное, назначение отправляемых наверх средств. Но каждый понимает, что его место в системе зависит от неукоснительного соблюдения заведенного порядка. Не так страшно сорвать план по сбору средств, поступающих в государственный или муниципальный бюджет (всегда можно сослаться на объективные трудности), как не выполнить обязательства по насыщению вертикальных каналов "откупными" теневого бизнеса. Это несовместимо с пребыванием в системе. В условиях централизованной коррупции борьба с нею ведется либо чисто формально (поскольку состав участников коррупционной пирамиды крайне широк и включает верхние этажи власти), либо вырождается в противоборство разных сетей ("молодые коррупционеры" против "старых", таможенники против прокуратуры и т.п.).

Централизованная коррупция, как правило, превращается в *неформальный институт защиты прав собственности*. Институциональная коррупция – удобнее в применении с точки зрения бизнеса, чем неупорядоченная, но массовая практика децентрализованных поборов. В этом случае сокращаются время и издержки на поиск информации о коррупционных способах решения проблем, а также возникает подобие равных возможностей в силу унификации коррупционных ставок. Видимо, поэтому бизнес, платя все больше, демонстрирует все меньшую склонность к протесту: *стабильность системы примиряет с ее неэффективностью*.

Коррупция часто сравнима с коррозией, она разъедает систему власти. Но по мере институционализации, превращения в неформальный институт реализации прав собственности, она сама становится частью общей институциональной системы. В этом случае коррупция не коррозирует систему власти, а становится ее частью. В пределе эта логика означает, что коррозирует систему власти деятельность борцов с коррупцией.

И есть основания думать, что коррупция в ближайшие годы не пойдет на убыль. Они сводятся к следующему: от сценария олигархического капитализма (проект 1990-х гг.) власть развернула строительство рынка в сторону его государственно-корпоративного варианта (проект 2000-х гг.). За бортом реальности остался капитализм конкурентный, курс на который неизменно провозглашался все эти годы[2].

Во всех этих форматах государство выполняет традиционные обязательства (поддержание правопорядка, защита границ, налоговая монополия), но отношения с бизнесом строит на принципиально разных основаниях. При конкурентном капитализме государство концентрирует усилия на создании и совершенствовании условий хозяйствования, обеспечивающих конкуренцию рыночных агентов. Создание институтов, стимулирующих конкуренцию, через формирование универсальных правил и ответственности агентов рынка составляет суть экономической политики государства. При этом минимизируется непосредственная включенность чиновников в принятие предпринимательских решений и перераспределение ресурсов, если только это не социальные трансферты. Словом, это тот капитализм, который россияне знают по речам неолибералов.

---

[2] Типология взята из [Нуреев, 2006, с. 74].

Олигархический капитализм означает доминирование крупных компаний, в том числе монополистов, которым государство дает *carte blanche* на развитие в обмен на политическую поддержку. Согласования в рамках "промышленной политики" обеспечивают видимость руководящей роли правительства, тогда как реально происходит "приватизация государства" крупными экономическими игроками. Знаменитые залоговые аукционы, не случайно совпавшие с выборами 1996 г., были, по сути, раздачей олигархических мандатов тем, кто готов был вложиться в поддержание власти Ельцина, что вылилось в ситуацию "захвата бизнесом государства".

Наконец, государственно-корпоративный капитализм означает разнообразное по форме участие государства в решениях, принимаемых рыночными агентами. Делается ставка на рост экономики на базе ограниченного круга отраслей ("стратегические отрасли"), где патронаж государства ("возвращение командных высот") достигается за счет ограничения свободы предпринимательских решений. Крупные корпорации становятся зависимыми от решений власти, ее проекта развития экономики. Кстати, проект власти может быть и неплох. Скорее, плоха та власть, у которой такого проекта нет. Но в данном случае важен не план, а механизм его реализации – не конструирование институтов конкуренции, а создание правил (формальных и неформальных) подчинения бизнеса государству, что воплотилось в образе "захвата бизнеса властью".

Эта траектория, отчетливо прослеживающаяся в России в 2000-е гг., трактуется рядом исследователей как реинкарнация института "власти-собственности" [Нуреев, 2006]. Это может происходить в формах: конвертации задолженности в государственные пакеты акций; реструктуризации задолженности перед государством путем залога пакета акций; предоставления акций в обмен на государственные инвестиции; приобретения акций на свободном рынке; переоценки государственной собственности в уставном капитале предприятий (материальных активов – прежде всего земли, и нематериальных активов – объектов интеллектуальной собственности).

Помимо этого возникают неформальные способы укрепления роли государства в принимаемых корпорациями решениях. Это и заниженные тарифы государственных монополий для "патронируемого" бизнеса, и выборочное правосудие, и передача госзаказов узкому кругу фирм, и иные действия, делающие весьма условной независимость частного бизнеса от государства. Идеологическая установка правителей центрального и регионального уровня на сильное государство, понимаемое в национал-консервативной традиции, а отнюдь не в либеральной, формирует общую систему ожиданий бизнеса и его готовность "лечь под государство".

Самое парадоксальное свойство сегодняшнего момента состоит в том, что параллельно протекают два, казалось бы, взаимоисключающих процесса. С одной стороны, растет влияние госорганов на судьбу крупного бизнеса, их формальное и неформальное право определять его развитие. То есть власть "национализирует" бизнес в самом безыскусном смысле: "было ваше, стало наше" (у всех в памяти пример ЮКОСа). С другой стороны, часть государственной собственности по заниженной стоимости и совершенно непрозрачным схемам переходит в частные руки, происходит "приватизация" активов государственной собственности. Так, за три года (2005–2007 гг.) Газпром без всякого конкурса передал в собственность "третьих лиц" три важнейших актива – дочернюю страховую компанию "Согаз", пенсионный фонд "Газфонд" и холдинг "Газпром-Медиа". Счастливым обладателем стал петербургский банк "Россия", активы которого на момент приобретения "Согаза" были примерно равны стоимости приобретения (1 млрд долл.) [Милов, Немцов, 2008]. Крупнейший акционер этого банка – Ю. Ковальчук, лично знакомый с Путиным по питерскому периоду. Понятно, что подобные сделки проходят в рамках специфической трактовки "национальных интересов". И если раньше чиновники торговали подписями на мелких разрешительных документах, то теперь они торгуют правом интерпретировать национальные интересы.

В этой логике надо признать неизбежным рост коррупции и изменение ее качества. Разрастание полномочий государства как куратора крупного бизнеса, увеличение влияния государственных монополий, возникновение госкорпораций неизбежно вызовут об-

щий подъем энтузиазма чиновников в контроле также за средним и малым бизнесом, что не может не вызвать попытку бизнеса откупиться, ослабить поводок. Вероятно, будет выбрана тактика коррупции. По крайней мере, это вероятнее, чем протест. Крупный бизнес встраивают в *единую властно-экономическую вертикаль*, и, принимая это как неизбежность, он пытается, с одной стороны, оттянуть этот момент, с другой – по возможности выторговать максимально комфортные условия государственного патронажа. Коррупция начинает обслуживать именно такие задачи. И вот уже в бюджетах крупных инвестиционных проектов можно найти заранее планируемые коррупционные сборы. Старые "представительские расходы" дополняются более откровенной статьей – *"обеспечение бесконфликтности реализации проекта"*.

Как-то по радио пришлось слышать оптимистические прогнозы М. Барщевского, который уверял, что борьба с коррупцией – вполне посильная задача. Хотелось верить, но озадачивает аргументация юриста: в 1920-е гг. теневой бюджет американской таможни был сопоставим с официальным бюджетом США, а прошли годы – и мы видим в США вполне себе скромный национальный коррупционный оборот. Мне этот пример не кажется убедительным. Дело не в том, что "мы не Америка", а в том, что нет единого стандарта рынка как антитезы плановой экономике. Есть континуум "рынков" в виде многообразных институциональных сочетаний власти и бизнеса. Предельное огрубление позволяет пользоваться триадой конкурентного, олигархического и государственно-корпоративного рынка. И если сегодняшние российские тренды диагностируются как формирование государственно-корпоративного устройства, то надежды на эволюционное излечение от коррупции с оглядкой на опыт конкурентной модели рынка следует признать несбыточными.

Оценивая перспективы антикоррупционной борьбы, надо заметить, что порождает коррупцию не плохое государство, а государственность как таковая с присущей ей бюрократической формой управления. Любое государство вынуждено мириться с определенным уровнем коррупции. Однако различие институциональных систем приводит к варьированию масштабов коррупции. Государственно-корпоративная модель рынка создает значительно больший коррупционный потенциал, нежели конкурентный рынок.

Но государство никогда публично не призна́ется в принципиальной невозможности некоррумпированного управления, имитируя антикоррупционную кампанию "до победного конца". Тем более не признается, что выбранный вариант государственно-корпоративного рынка обладает значительным коррупционным потенциалом в силу роста полномочий чиновников в ходе общего усиления роли государства в экономике. Реально в ходе такой борьбы зачастую решается масса других задач: уничтожение политических конкурентов, отвлечение внимания общественности от экономических трудностей, выторговывание помощи у международных организаций, поддержание доверия общества к власти. Это надо иметь в виду, оценивая очередную кампанию по борьбе с коррупцией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барсукова С.Ю. Сращивание теневой экономики и теневой политики // Мир России. 2006. № 3.

Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции. СПб., 2007.

Максимов В.К., Наумов Ю.Г. Коррупция (социально-экономические и криминологические аспекты). М., 2006.

Милов В., Немцов Б. Коррупция разъедает Россию // Лоббист. 2008. № 1.

Нуреев Р.М. Россия: исторические судьбы власти-собственности // Постсоветский институционализм. Ростов-на-Дону, 2006.

Природа и структура коррупции в России. Отчет Института общественного проектирования. М., 2008.

© С. Барсукова, 2008