

А. А. Городилов

**АНТИКОРРУПЦИОННОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
И ПОЛИТИКА**

Учебник

Анатолий Алексеевич Городилов

Антикоррупционное законодательство и политика

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=67729976

Антикоррупционное законодательство и политика: Директ-Медиа;

Москва; Берлин; 2021

ISBN 978-5-4499-2488-9

Аннотация

В учебнике, разработанном на основе федерального государственного стандарта высшего образования в соответствии с примерной программой учебной дисциплины «Антикоррупционное законодательство и политика», в логической последовательности рассматриваются базовые разделы и темы данной дисциплины. Особое внимание уделяется международным правовым актам и российскому законодательству по борьбе с коррупцией, их влиянию на формирование антикоррупционной политики России. Предназначен для студентов, обучающихся по специальности 38.05.01 – Экономическая безопасность (специализация – «Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности»). Будет полезен студентам и преподавателям указанной дисциплины.

В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

Содержание

Введение	6
Раздел первый. Экономические и социальные истоки коррупции	10
Глава 1. Понятие коррупции, ее социальная и экономическая сущность	10
1.1. Общественное благо и коррупция	10
1.2. Причины и условия экономической деструктивности коррупции	26
Глава 2. Коррупция в экономике	44
2.1. Роль государства в экономической деятельности общества	44
2.2. Политическая рента как источник коррупции	64
Конец ознакомительного фрагмента.	67

**Анатолий Алексеевич
Городилов
Антикоррупционное
законодательство
и политика**

*Покупающие власть за деньги привыкают
извлекать из нее прибыль.
Аристотель*

© Городилов А. А., текст, 2021

© Издательство «Директ-Медиа», оформление, 2021



Введение

Дисциплина «Антикоррупционное законодательство и политика» относится к основным учебным дисциплинам, изучаемым по экономико-правовой специальности «Экономическая безопасность». Это предмет преподавания в высшей школе. В ходе ее изучения постигается понятие «коррупции», истоки и условия возникновения этого социально-экономического и политико-правового явления в человеческом обществе.

Все изложенное находит свое выражение в регулятивном механизме борьбы с этим негативным явлением, отраженном в законодательстве и политике, проводимой государством. Поэтому антикоррупционное законодательство России является основой ее антикоррупционной политики, а результаты анализа причин и условий проведения такой политики в российском обществе, в организациях, учреждениях, на предприятиях страны сами становятся основанием для совершенствования российского антикоррупционного законодательства. Это взаимосвязанный и непрекращающийся процесс.

В вопросе коррупции важна не столько его формальная, статистическая, сколько смысловая, содержательная сторона. Нельзя забывать, что все население России вынуждено нести издержки, связанные со взятками, «откатами» и про-

чими злоупотреблениями на федеральном и региональном уровнях. Так, траты на общественные проекты (ремонт и строительство дорог, зданий, трубопроводов) в России значительно выше, чем в развитых странах, а теневой сектор препятствует налоговым поступлениям в государственный бюджет, отпугивает частных инвесторов, тем самым сокращая возможности для инновационного развития и модернизации, и разгоняет инфляцию, так как заставляет производителей включать расходы на взятки и иные проявления коррупции в конечную цену изделия¹.

В *политической сфере* главным следствием коррупции является разложение государства вследствие его захвата, фактической приватизации частными корпоративными структурами. В результате государство становится защитником интересов коррупционеров, а не всего общества. Кроме того, подрывается доверие населения к власти и создается нежелательный имидж страны и ее руководства за рубежом. Подрывается принцип законности и правосудия.

В *социальной сфере* усиливается напряженность, так как из-за коррупции растут масштабы социальной несправедливости. Коррупция явно подрывает и экономическую безопасность, так как вследствие ее распространения создаются условия для совершения многих экономических преступлений. Появился и увеличивается «разрыв» между государ-

¹ Сколько Россия теряет из-за коррупции. Режим доступа: news.rambler.ru/other/41381361...rossiya...korruptsii/

ством и его гражданами.

В *духовно-идеологической сфере* из-за отсутствия критической направленности средств массовой информации к коррупции и социальному расслоению в обществе, ею порождаемому, усиливается терпимость к ней, которая все больше воспринимается общественным мнением как «норма жизни». Соответственно в народе растет и правовой нигилизм.

Дисциплина «Антикоррупционное законодательство и политика» является базовой дисциплиной, формирующей у обучающихся готовность разрабатывать и применять мероприятия антикоррупционной направленности в организациях и предприятиях различных форм собственности. Целью освоения дисциплины является изучение и освоение теоретических основ и практических навыков по вопросам предупреждения (профилактики) коррупции и противодействию коррупционным правонарушениям.

Задачи изучения дисциплины:

- освоение основных элементов антикоррупционной политики в международном и российском законодательстве;
- формирование навыков анализа нормативных актов и их проектов на предмет наличия коррупционной составляющей;
- получения представления о различных подходах к понятию коррупции, о практическом содержании и формах проявления коррупционных явлений, об основах антикорруп-

ционного законодательства;

– приобретение знаний о причинах и факторах возникновения и развития коррупции и разработка путей и методов противодействия этой общественно значимой проблеме.

Раздел первый. Экономические и социальные истоки коррупции

Глава 1. Понятие коррупции, ее социальная и экономическая сущность

1.1. Общественное благо и коррупция

Благо – все то, что способно удовлетворять потребности людей, приносить пользу, доставлять им удовольствие. Способность блага удовлетворять потребности конкретных людей и всего общества называется *полезностью*.

Общественное благо (англ. *public good*) – благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами государства независимо от того, платят они за него или нет. Общество часто объясняет существование государства необходимостью справедливо, в интересах всех членов общества распределять это благо, то есть создание общественного блага и его справедливое распределение является общепонятной целью существования государства.

История человечества насчитывает несколько десятков тысяч лет, но только пять последних тысячелетий оно прожило, объединившись в государства. Тем не менее, даже столь короткого исторического промежутка времени стало достаточно, чтобы убедиться в преимуществах развития общества под управлением государства перед иными сообществами людей, живущими общинным или племенным строем. Основное назначение государства на внешнеполитической арене – защита от внешней угрозы и обеспечение независимости страны, а внутри – обеспечение на своей территории стабильного развития экономики и социальной сферы, которые являются источниками общественного блага.

Давая характеристику общественного блага нам становится очевидна целесообразность участия государства в удовлетворении потребностей в чистых общественных благах вследствие их *неисключаемости и неконкурентности*. В целом об общественном благе можно сказать, что это товары и услуги, предоставляемые государством на *нерыночной основе*.

Они обладают рядом характерных для них свойств:

- их невозможно исключить из потребления без высоких издержек (например, отсутствие адекватной системы обороны приводит к угрозе поражения в ходе военных действий или террористических актов);
- отсутствует конкуренция в их потреблении по критерию Парето. Согласно критерию Парето (критерию роста об-

щественного благосостояния) движение в сторону оптимума возможно лишь при таком распределении ресурсов, которое увеличивает благосостояние по крайней мере одного человека, не нанося ущерба никому другому;

– участие государства в производстве этих благ (например, охрана окружающей природной среды, правотворчество и правоприменение).

Невозможность распределения общественных благ через рынки, которая определяет необходимость участия государства в их распределении, связана с тем, что при отсутствии принудительной оплаты за эти блага производители не могут получить оплату от потребителей своих продуктов. Эти блага оплачиваются через налоговую систему, так как только государство имеет право взимать налоги, пошлины и сборы.

Возвращаясь к истокам коррупции как социально-экономического явления, сущность которого – распределение благ среди членов общества, можно отметить, что среди теорий регулирования в человеческом обществе наиболее востребованной является *теория общественных интересов* (public-interest theory), то есть теория регулирования, которая предполагает, что органы надзора применяют политику, максимизирующую экономическое благосостояние общества в целом. На основе этой теории в идеале и должно распределяться общественное благо, именно оно направлено на достижение наибольшей пользы для подавляющей части общества. Основным принципом этой теории можно считать назначе-

ние распределителей этих благ – чиновников, пользующихся доверием народа, так как они легитимно и всенародно назначены или избраны законодателями, и принятие регулируемыми органами решений на благо всего общества, руководствуясь его интересами.

Для определения способов обеспечения граждан общественными благами разделим блага по наиболее характерным для них двум критериям:

- 1) тип присвоения, регулирующий доступность блага в потреблении;
- 2) характер распределения полезности блага среди потребителей в процессе его потребления.

Тип присвоения позволяет нам выделить два признака блага: исключаемость и неисключаемость его в потреблении.

Исключаемость в потреблении означает, что обладание благом одним субъектом исключает доступность этого блага для других субъектов. В этом случае присвоение (потребление) блага возможно только на основе эквивалентного (рыночного) обмена, то есть купли-продажи блага конкретному лицу.

Неисключаемость в потреблении означает невозможность воспрепятствования кому-либо участвовать в потреблении блага. В соответствии с таким принципом даже лица, которые не заплатили за благо, не могут быть исключены из числа его потребителей.

Далее, в соответствии с *характером распределения по-*

лезности благ выделяются такие признаки, как избирательность и неизбирательность (или конкурентность и неконкурентность).

Избирательность в потреблении означает, что получение определенных выгод от потребления блага одним субъектом делает невозможным то же самое для другого субъекта, поэтому потребители вынуждены конкурировать за право потребления блага.

Неизбирательность в потреблении означает, что получение выгод от потребления блага одним субъектом не ограничивает возможности получения тех же выгод для других субъектов. Такое благо является неконкурентным, и его потребление кем-либо в любом количестве не ограничивает объем его потребления для других.

Определив эти признаки благ, можно далее их подразделить на «чистые», то есть идеальные частные и общественные блага.

Чистое частное благо – благо, которое обладает признаками избирательности и исключаемости, то есть благо может приносить полезность только его владельцу. Такие блага могут быть оценены и проданы поштучно, в этом смысле они наиболее отвечают требованиям рыночного обмена.

Чистое общественное благо – благо, которое обладает признаками неизбирательности и неисключаемости. Никто не может быть исключен из числа потребителей такого блага, а потребление его одним субъектом не ограничивает его

полезности для других. Одновременно никто не может быть исключен из числа потребителей этого блага. Именно такое благо, прежде всего, и является предметом распределения государством.

Чистым общественным благам присущи и специфические характеристики:

- 1) *абсолютная неизбирательность* – означает, что:
 - любое потребление его кем-либо не влияет на предоставление его количества другим;
 - включение в потребление блага дополнительных потребителей не уменьшает выгод, извлекаемых от потребления блага существующими потребителями;
 - предельные издержки предоставления блага дополнительному потребителю ничтожны;
- 2) *полная неисключаемость* – указывает на то, что:
 - данные блага неделимы, то есть не могут быть раздроблены на единицы индивидуального потребления;
 - потребляются сообща.

Выше было уже сказано, что в силу указанных характеристик чистые общественные блага не могут производиться посредством рынка, а, следовательно, невозможно дозировать их потребление при помощи механизма цен. Общественным благом является и законотворческая деятельность государства.

Далее, следует сознаться, что искусственное разделение благ, произведенное нами выше, часто не имеет места в ре-

альной жизни, поскольку:

– *во-первых*, используемые для классификации благ признаки имеют разную степень проявления в отношении каждого отдельного блага. Так, оба блага могут обладать этим признаком, но у одного из них оно будет проявляться в большей степени, а у другого – в меньшей;

– *во-вторых*, характеризующие блага признаки могут сочетаться в разных комбинациях: избирательность-неисключаемость, исключаемость-неизбирательность.

В связи с этим следует выделить блага, которые одновременно обладают признаками и частного, и общественного блага.

Блага совместного потребления (общие блага) – это блага, характеризующиеся высокой степенью избирательности и низкой степенью исключаемости. Например, места парковки автомобилей на общественной стоянке доступны всем. В этом смысле парковка – неисключаемое благо. Однако использование парковочного места одним лицом делает невозможным то же самое для других, что придает благу признак избирательности.

Специфика общих благ состоит также в том, что, несмотря на высокую степень конкурентности в потреблении, ограничение доступа к благу связано с высокими издержками. Чаще всего это блага, предоставляемые муниципалитетами, – общественные парки, пляжи, другие места общественного пользования, отчего их называют еще *коммунальными*.

Совместный характер потребления таких благ обуславливает высокую степень конкуренции в отношении их использования, которое осуществляется по принципу «кто первый пришел – тот первый воспользовался».

Коллективные блага (исключаемые общественные блага) – это блага, обладающие высокой степенью исключаемости и низкой степенью избирательности. Прием телевизионного сигнала по кабельному телевидению одним субъектом не уменьшает возможности того же для других пользователей, притом с нулевыми предельными издержками. Поэтому конкурентность в потреблении этого блага является низкой. Однако данному благу можно без труда придать признак исключаемости, введя плату за подключение к сети кабельного телевидения. То же относится к такому благу, как образование. Специфика данного типа благ заключается в том, что доступ к их потреблению может быть ограничен с незначительными издержками.

В некоторых случаях *степень неизбирательности блага* снижается по мере роста числа его потребителей, и с определенного момента («точка перегрузки») предоставление такого блага дополнительному потребителю связано с ростом предельных издержек предоставления, то есть со снижением полезности для существующих потребителей. Такого рода общественные блага называют *перегружаемыми*. Типичными их примерами являются объекты транспортной инфраструктуры (дороги, мосты, паромные переправы) и куль-

турного назначения (библиотеки, музеи и т. п.). Суть здесь в том, что дополнительные пользователи не уменьшают доступность блага для других только до определенного момента. Так, по мере увеличения числа пользователей загруженность проезжей части дороги растет и скорость движения (полезность) вынужденно снижается.

Формирование *индивидуального спроса* на чистое общественное благо подчиняется тем же принципам, что и формирование индивидуального спроса на чистое частное благо. Это, прежде всего, касается действия *принципа убывающей предельной полезности*. Если предельная выгода от потребления дополнительной единицы общественного блага является убывающей, то кривая индивидуального спроса на чистое общественное благо, как и в случае с чистым частным благом, – убывающая.

Все вышеприведенное наглядно демонстрирует *экономическую сущность* распределения блага, прежде всего, его тесную связь с распределением прав на собственность между различными субъектами экономического процесса.

Такое распределение стало предметом изучения одной из ведущих экономических теорий – *неоинституционализма* (Р. Коуз², А. Алчиан³, Д. Норт⁴ и др.). Эта теория с точ-

² Рональд Гарри Коуз (29.12.1910, Уиллсден, Лондон – 02.09.2013, Чикаго) – британский экономист, один из родоначальников нового институционализма, лауреат премии по экономике памяти Альфреда Нобеля 1991 г. «за открытие и прояснение точного смысла транзакционных издержек и прав собственности в институциональной структуре и функционировании экономики».

ки зрения распределения экономического блага представляет интерес потому, что ее авторы оперируют термином «права собственности», считая, что собственностью является не экономический ресурс, а доля прав по его использованию. «Права собственности» понимается ими как санкционированные государством поведенческие отношения между людьми, которые приобретают формы и силы юридических законов. Эти отношения возникают в силу существования и использования экономических благ, то есть это права контролировать использование определенных ресурсов и распределять затраты и выгоды, которые возникают при этом.

Вышеизложенное тем более важно, что феномен собственности связан с фундаментальным положением *теории об ограниченности экономических ресурсов* для нужд общества. Как писал один из классиков *теории маржинализма*⁵ К. Менгер⁶ «основой собственности стало существова-

³ Армен Альберт Алчиан (12.04.1914, Фресно – 19.02.2013, Лос-Анджелес) – американский экономист, один из создателей экономической теории прав собственности, соавтор эффекта Алчиана-Аллена, был профессором Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе.

⁴ Дуглас Сесил Норт (05.11.1920, Кембридж, Массачусетс – 23.11.2015) – американский экономист. Лауреат премии по экономике памяти Альфреда Нобеля 1993 г., совместно с Робертом Фогелем «за возрождение исследований в области экономической истории, благодаря приложению к ним экономической теории и количественных методов, позволяющих объяснять экономические и институциональные изменения».

⁵ *Маржинализм* — направление в экономической науке, широко применяющее методы анализа, основанные на оперировании «предельными» (т. е. приростны-

ние благ, количество которых меньше по сравнению с потребностями в них». Поэтому институт собственности является единственно возможным институтом разрешения проблем «несоответствия между потребностью и доступным распоряжению количеством благ». ⁷

Движение личности в общественном развитии происходит в ходе возникновения и разрешения противоречий в границах присвоения-отчуждения. Субъекты в процессе обмена присваивают объект через отчуждение. В процессе обмена возникают и развиваются группы субъектов, присваивающие объекты собственности, и те субъекты, у которых эти объекты отчуждаются. Собственность превращается из объекта, принадлежащего одному субъекту, в объект внешнего присвоения. Возникают отношения субъектов, при которых отношения собственности зависят не от воли личности, а от сформировавшейся в процессе развития всеобщей воли групп субъектов собственности. Возникает *противоречие единичной воли и всеобщей воли*, что находит отражение в формировании прав собственности как субъективной воли

ми) понятиями в экономике, исследующее явления с точки зрения максимизирующего собственное удовлетворение отдельного хозяйствующего субъекта.

⁶ *Карл Менгер* (23.02.1840, Ней-Сандец, Галиция, Австрийская империя, ныне Новы-Сонч, Польша – 27.02.1921, Вена, Австрия) – австрийский экономист, основатель австрийской школы.

⁷ *Менгер К.* Основания политической экономии // Австрийская школа в политической экономии. К. Менгер, Е. Бем-Баверк, Ф. Визер. – М.: Экономика, 1992. – С. 31–242.

и обязанностей субъектов, как всеобщей воли, то есть возникает ее правовая форма, которая часто связана с поиском универсальных норм осуществления социальной справедливости.

Осуществление *социальной справедливости*⁸ часто трактуется различными учеными с разных позиций. Так, представители *меркантилизма*⁹ считают, что принцип собственного интереса – это единственный мотив, которым государственный деятель должен пользоваться, чтобы привлечь свободных людей к планам, которые он разрабатывает для своего правительства. При этом общественный интерес настолько же излишен для *управляемых*, насколько он обязан быть всемогущим для *управляющего*.

Таким образом, уже экономисты меркантилистского толка акцентировали внимание на различии частного и общественного интересов.

Принцип собственного интереса можно найти и в трудах *физиократов*¹⁰. Они также обратились к изучению роли и

⁸ Социальная справедливость – концепция о справедливых отношениях между индивидуумом и обществом. Социальная справедливость измеряется критериями распределения благосостояния, наличием равных возможностей и социальных привилегий.

⁹ *Меркантилизм* — система доктрин, выдвигавшихся авторами трактатов XV–XVII веков, обосновывавших необходимость активного вмешательства государства в хозяйственную деятельность, в основном в форме протекционизма – установления высоких импортных пошлин, выдачи субсидий национальным производителям и так далее.

¹⁰ *Физиократы* – сторонники «естественного порядка» в экономической жизни.

влияния личного интереса на поступки человека. Прежде всего, в свете рассматриваемого вопроса, такой интерес при-
сущ распределителю благ – чиновнику. Вместе с тем, прин-
ципы социальной справедливости диктуют нам необходи-
мость определяющего влияния общественного интереса на
деятельность управляющего и подчинение этой деятельно-
сти интересам и полезности для управляемых. Видимо пред-
ставляется очевидным, что для демократического государ-
ства именно такой подход к деятельности управляющих –
чиновников и является наиболее естественным.

Проанализировав сущность общественного блага можно
сделать и следующий вывод – *экономической сутью корруп-
ции является частное присвоение общественного блага*. Это
стало особенно возможным при возникновении государства,
которое насильственно присвоило себе эту функцию и осу-
ществляет ее с помощью своих чиновников.

В основе термина «коррупция» лежит латинское слово
«*corruptio*», означающее в буквальном переводе «порчу, под-
куп» (такой же корень имеет и слово «коррозия»). В целом
этот перевод дает общее представление о сущности корруп-

ни общества, которые отстаивали, что природа, земля – это единственный са-
мостоятельный фактор производства. По их мнению, достаточно открыть зако-
ны, влияющие на экономическую жизнь, и можно будет создать теории воспро-
изводства и распределения благ среди членов общества. С их дедуктивным ме-
тодом весьма схож метод Адама Смита, а также других видных представителей
«классической» политэкономии. Подробнее на FB.ru: <https://fb.ru/article/156880/fiziokratyi-eto-kto-predstaviteli-fiziokratov>

ции – порче или коррозии власти путем ее подкупа – с точки зрения рассмотрения ее в качестве социального и экономического явления. Это «подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще»¹¹. Справочный документ Организации Объединенных Наций о международной борьбе с коррупцией определяет ее как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»¹².

Поэтому, представляется, что коррупция представляет собой, прежде всего, *торговлю властью* в государственном и негосударственном секторах. Иными словами, это коммерциализация власти, превращение в товар ресурса, который по определению должен быть исключен из товарно-денежных отношений¹³.

Если взглянуть на коррупцию глубже, то ее сущность заключается в перерождении государства из организации по защите общих интересов в корпоративную структуру, обслуживающую частные интересы и обеспечивавшую их защиту от интересов всего народа. Другими словами, сущность ее состоит в предательстве чиновниками государства и граж-

¹¹ Словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1989. – С. 263.

¹² *Лунеев В. В.* Коррупция, учетная и фактическая // Государство и право, 1996. – № 8. – С. 81.

¹³ *Номоконов В. А.* Коррупция в России: социальные последствия и особенности причин. В журнале «Актуальные проблемы экономики и права», 2013. – № 4.

дан. Тотально коррумпированное государство выглядит предателем собственного народа.

В широком смысле коррупция возникает в процессе распределения, материальных благ или социально значимых преимуществ и заключается в присвоении их части без личного участия в создании этих материальных благ или вклада в создание общественных благ. Можно сказать, что коррупция – это разновидность социального паразитизма, хотя не всякий социальный паразитизм это коррупция. Отличительной чертой коррупции является наличие процесса ненасильственного распределения. В узком смысле коррупция рассматривается как взяточничество, осуществляемое государственными и муниципальными чиновниками всех уровней за оказанные ими услуги самым разным организациям бизнеса и криминала.

Любое общество существует в ситуации ограниченного количества благ, потребность в которых всегда больше, чем их предложение. Можно сказать, что коррупция появилась в тот момент, когда определенные лица, наделенные властными полномочиями, занялись распределением благ, которые им не принадлежали. Конечно, изначально речь идет, прежде всего, об общественном благе.

Таким образом, можно сказать, что *коррупция* – это противоправная, осуществляемая вопреки интересам государства и общества, виновная деятельность, носящая характер подкупа-продажности, совершаемая лично или через по-

средников путем незаконного испрашивания, получения либо предоставления имущества, благ, услуг, а равно путем использования служебного положения, имеющегося статуса, возможностей и направленная на достижение указанными лицами своих личных, групповых или корпоративных целей.

Такое понимание коррупции позволяет включать в число коррупционных правонарушений получение выгоды в связи с занимаемой должностью не только в результате получения взяток, но и хищения с использованием служебного положения, незаконного участия в предпринимательской деятельности, от занятия контрабандой с использованием служебного положения и иных злоупотреблений служебными полномочиями.

Контрольные вопросы

1. Что такое общественное благо и его характеристики?
2. Какова сущность теории общественных интересов?
3. Каковы критерии, по которым можно разделить общественные блага?
4. Каковы признаки общественного блага в зависимости от типа его присвоения?
5. Какие основные теории определяют экономическую сущность распределения прав на собственность?
6. Какова экономическая сущность коррупции?
7. Каково правовое понимание коррупции?

1.2. Причины и условия экономической деструктивности коррупции

Для более глубокого понимания экономической сущности коррупции вернемся к *новой институциональной теории*.

Можно сказать, что новая институциональная теория – проявление тенденции проникновения методов микроэкономического анализа в смежные социальные дисциплины. Если представители традиционной институциональной экономики стремились применить достижения других гуманитарных дисциплин для решения проблем экономической теории, то представители новой институциональной теории, наоборот, стремятся применить методы неоклассической экономической теории для решения проблем других гуманитарных дисциплин. Новый институционализм исходит из двух общих установок. *Во-первых*, что социальные институты имеют значение (англ. *institutions matter*) и, *во-вторых*, что они поддаются анализу с помощью стандартных инструментов экономической теории.

Основные отличия неоинституционализма от старого институционализма следующие:

1. *Методология анализа*. Традиционные институционалисты используют методы смежных общественных наук (прежде всего социологии, права и политики) к анализу

экономических процессов. Неоинституционализм использует модернизированные методы неоклассической теории к анализу проблем общественных наук (демографии, политологии, права и др.).

2. *Метод анализа.* Традиционные институционалисты использовали метод индукции, стремясь идти от анализа частных случаев к обобщениям, однако им не удалось создать общей теории институтов. Неоинституционалисты используя метод дедукции, предпринимают попытку анализа институтов на основе единой теории.

3. *Объектом анализа* старого институционализма были коллективные образования и их действия по защите интересов индивида. Неоинституционалисты исходят из принципа методологического индивидуализма.

4. *Подход к институтам.* Понимаются под институтами не столько культурные и психологические феномены, сколько набор правовых норм и неформальных правил, формирующихся в результате взаимодействия индивидов в процессе обмена.

5. *Рыночная организация* считается наилучшей, многие современные проблемы порождаются не «провалами» рынка, а скорее недостаточным использованием его богатых потенциальных возможностей.

6. *Связь с магистральным направлением исследований.* Представляется несомненным, что экономической базой коррупции являются недостаток общественных благ, кото-

рый возникает из-за несовершенства рынка. Это, с одной стороны, порождает возможности для извлечения дополнительной экономической прибыли для производителя, а с другой, – обуславливает необходимость субъективного вмешательства в действие рыночного механизма. В этом смысле коррупция может рассматриваться как форма замещения ценового механизма регулирования персональной системой, которая основывается на личных связях и создании привилегий для отдельных экономических субъектов. Проще говоря, предоставление исключительных прав позволяет получателю извлекать монопольную прибыль, которая, в свою очередь, становится экономическим источником поддержания особых личных связей.

Таким образом, следствием коррупции обязательно становится рост общественных издержек, которые выгодны только отдельным лицам. Следовательно, коррупция – это явление, в принципе абсолютно невыгодное большинству граждан страны.

Согласно новой институциональной теории, экономическая деятельность общества регулируется правовыми институтами, с одной стороны; с другой стороны, – неформальными нормами, ограничивающими и прямо или косвенно влияющими на экономическую деятельность. В интересах общества эти нормы и правила дополнить соответствующими механизмами проверки их соблюдения и обеспечения выполнения, что экономит время и усилия на принятие выгод-

ных для общества решений. Но при этом существует правило в принятии таких решений: то, что было бы максимально эффективным, но не соответствует нормам и правилам, – не выбирается. Поэтому для *неоинституциональной теории* характерен не столько интерес к результатам, сколько к процессу принятия решений, его условиям и предпосылкам.

Здесь необходимо отметить, что в отличие от *неоклассической теории*¹⁴, в которой ограничителем поведения людей являются доход и цены, в неоинституциональной теории набор ограничителей расширяется. В ход вступают как экономические, так и этические, правовые ограничители.

В системе правил выделяют так называемые *формальные правила*, которые зафиксированы в виде законов, нормативных актов и обеспечены защитой со стороны государства, и *неформальные правила*, которые нигде не зафиксированы, но защищены другими, негосударственными механизмами, в частности нормами морали, этики и т. п. Наряду с институтами существуют и санкции, которые применяются к нарушителям этих правил (неодобрение, порицание, наказание и т. д.). Следовательно, в обществе должен существовать и контроль, то есть механизм выявления нарушений.

Неоинституциональная теория опирается на *теорию прав*

¹⁴ *Экономическая неоклассическая теория* (neoclassical economics) – преобладающее в XX веке направление экономической науки, сторонники которого обращают основное внимание на самостоятельную хозяйственную деятельность отдельных людей и выступают за ограничение (или даже за полный отказ от) государственного регулирования экономики.

собственности и теорию транзакционных издержек, создателем которых является Р. Коуз. В основе всех его работ лежит мысль о том, что, так как любая форма социальной организации – рынок, организация, предприятие, государство – требует определенных издержек для своего создания и поддержания, то различные социальные институты могут значительно различаться по уровню и структуре этих издержек. Наиболее эффективными оказываются институты, обходящиеся обществу дешевле, а смысл экономической политики состоит в отборе наименее дорогостоящих для человеческого общества способов координации экономической деятельности.

Теория прав собственности. Под правами собственности понимается совокупность властных прав, санкционированных поведенческих отношений, складывающихся между людьми по поводу использования ими экономических благ («пучок» правомочий, по Р. Коузу). Например, в римском праве ведущую роль играли право владения, пользования, распоряжения (управления) и перехода вещи по наследству (либо по завещанию). С приходом капиталистических (рыночных) отношений и их развитием к этим правам прибавляется право на «капитальную стоимость», то есть *право на доход*. Как только объективно появляется право на доход, естественно, встает вопрос о *праве на безопасность собственности* (защите от экспроприации).

В соответствии с этой теорией элементами права соб-

ственности являются:

- *право владения*, то есть право исключительного физического контроля над благами;
- *право пользования*, то есть право использования полезных свойств благ для себя;
- *право управления*, то есть право решать, кто и как будет обеспечивать использование благ;
- *право на доход*, то есть право обладать результатами от использования благ;
- *право суверена*, то есть право на отчуждение, потребление, изменение или уничтожение блага;
- *право на безопасность*, то есть право на защиту от экспроприации благ и от вреда со стороны внешней среды;
- *право на передачу благ в наследство*;
- *право на бессрочность обладания благом*;
- *запрет на использование способом, наносящим вред внешней среде*;
- *право на ответственность* в виде взыскания, то есть возможность взыскания блага в уплату долга;
- *право на остаточный характер*, то есть право на существование процедур и институтов, обеспечивающих восстановление нарушенных полномочий.

Таким образом, право собственности не является раз и навсегда данным, застывшим; оно является постоянно изменяющейся категорией. Следует добавить, что в реальной действительности возможны различные комбинации и сочета-

ния прав собственности.

Чтобы укрепить право собственности, необходимо добавить к нему новые правомочия, которые называются *спецификацией прав собственности*. Она предполагает определение субъекта и объекта собственности, а также определение правомочий собственника. При этом может происходить так называемое «расщепление» «пучка» правомочий, в результате чего экономический агент получает только часть права собственности (например, только право пользования или только право распоряжения, либо какие-нибудь другие комбинации).

Процесс спецификации, то есть размывания прав собственности, напрямую связан с *транзакционными издержками*, под которыми Р. Коуз понимает все издержки, возникающие при совершении сделки. Так, под транзакционными издержками или «издержками использования рыночного механизма» понимаются издержки, связанные с обменом и защитой правомочий собственности. При этом сюда включаются:

- обмен товарами;
- обмен юридическими обязательствами;
- сделки краткосрочного и долгосрочного характера;
- сделки, требующие детального документального оформления и сделки по унифицированной форме контракта.

Выделяют пять основных групп транзакционных издержек:

- 1) *издержки поиска информации*;
- 2) *издержки ведения переговоров об условиях обмена и издержки на заключение и оформление контрактов*;
- 3) *издержки измерения*, то есть издержки на установление количественных характеристик информации, потери от ошибок и неточностей;
- 4) *издержки спецификации и защиты прав собственности* – расходы на содержание судов, арбитража, органов государственного управления, затраты времени и ресурсов, необходимые для восстановления нарушенных прав;
- 5) *издержки оппортунистического поведения*, то есть уклонение от условий контракта, возникающее вследствие асимметричности (несовершенства, неодинаковости) информации у экономических агентов. Оппортунистическим называется поведение индивида, уклоняющегося от условий соблюдения контракта с целью получения прибыли за счет партнеров; оно может принимать формы шантажа, вымогательства и т. д.

Таким образом, транзакционные издержки возникают до процесса обмена, в процессе обмена и после процесса обмена, и выражают ту цену, которую платит любая экономическая система за несовершенство своих рынков.

Очень важно отметить, что теория прав собственности и экономика транзакционных издержек в первую очередь обосновывает необходимость правовых норм и их соблюдения всеми экономическими субъектами рынка для рации-

онального и эффективного функционирования экономики. Соблюдение правовых норм и законов для того и должны существовать, чтобы не нарушать права собственников, сокращать транзакционные издержки, увеличивать количество производимой продукции и, в конечном счете, увеличивать благосостояние всего общества в целом.

В этом и состоит основная роль государства, которое призвано не только принимать законы, касающиеся всех граждан, вне зависимости от их социального статуса, но и само тщательно соблюдать их. Более того, государство должно гарантировать соблюдение законов всеми субъектами экономических отношений, так как именно оно обеспечено силой принуждения для этого. Поэтому экономическая политика любого государства должна состоять в выборе таких юридических правил, процедур и административных структур, которые максимизировали бы полезную для общества отдачу от существующих рыночных институтов.

Рассматривая вопрос глубже, видим, что экономические агенты демонстрируют два основных типа экономического поведения – ориентированное на получение прибыли (характерное для частного предпринимателя), и, ориентированное на поиск и получение ренты (характерное для монополиста). Что касается последнего, то речь, прежде всего, пойдет о монопольном праве государства (как правило, в лице государственных чиновников) на распределение и перераспределение общественных ресурсов.

И тут возникает особенность использования монопольного права чиновниками, которая является одной из самых распространенных форм использования ими своего служебного положения. Суть его заключается в поиске и получении ренты (добавочного дохода), а именно – *коррупции*, экономической сущностью которой является коммерциализация власти. Более емкое определение основных причин коррупции можно выразить следующей формулой: *коррупция = монополия + произвол – ответственность*.

В современной экономической науке принято отмечать множественность причин коррупции, выделяя экономические, институциональные и социально-культурные факторы.

Экономические причины коррупции – это, прежде всего, низкие заработные платы государственных служащих, побуждающие их искать дополнительные источники обогащения, а также наличие у них высоких полномочий влиять на деятельность фирм и граждан, которые создают такие возможности.

Институциональными причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система их отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, слабая и неэффективная кадровая политика государства, допускающая распространение синекур (хорошо оплачиваемые должности, не требующие больших трудовых затрат) и возможности продвижения по службе лично преданных и послушных руково-

дителям, вне зависимости от действительных общественно полезных результатов работы, служащих.

Социально-культурными причинами коррупции являются деморализация общества, противостояние власти народу, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих», то есть чиновников.

Следует отметить, что в тех странах, где действуют все три группы факторов (это, прежде всего, развивающиеся и постсоциалистические страны), коррупция наиболее высока. Напротив, в странах западноевропейской цивилизации эти факторы выражены гораздо слабее, поэтому и коррупция там более умеренная.

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: оно устанавливает правила и назначает агентам (чиновники среднего и низшего звена), конкретные задачи. Чиновники выступают при этом как посредники между центральным правительством и клиентами (отдельными гражданами или организациями и предприятиями).

В обмен на оплату налогов и сборов агент от имени принципала предоставляет клиентам различные услуги (лицензирует деятельность фирм, выдает гражданам социальные пособия, осуществляет найм работников на государствен-

ную службу и т. д.). Например, в рамках налоговой службы принципалом выступает государство в лице руководителя налоговой службы, агенты – это сборщики налогов, а в качестве клиентов выступают все налогоплательщики. В обмен на выплату налогов налогоплательщики получают возможность легально функционировать, в противном случае их ожидают штрафы и другие наказания.

Качество системы регулирования зависит от того, возникают ли в этой системе конфликты интересов между принципалом и агентом. Правительство с очевидностью не имеет ни времени, ни возможностей лично обслуживать каждого клиента, поэтому оно делегирует полномочия на их обслуживание своим представителям – чиновникам, предписав им определенные правила.

Поскольку честность агента (чиновника) не может быть полностью контролируема, то он сам решает, быть ли ему честным. Решение чиновника в определяющей степени зависит от ожидаемых вознаграждений за добросовестную работу и ожидаемых наказаний за злоупотребления служебным положением. Например, в российской налоговой системе оплата налогового служащего почти не зависит от количества вносимых в бюджет средств за счет выявленных им укрываемых налогов. Это приводит к тому, что зачастую сборщик налога оказывается сильнее заинтересован в получении взяток, за сокрытие налогов, чем в честной службе и их выявлению.

Нелегальное вознаграждение чиновнику – агенту от его клиентов может даваться по разным мотивам. Гражданин или организация могут дать взятку, чтобы чиновник оказал им положенные услуги более быстро, «вне очереди» (*ускоряющая взятка*). Чаще, однако, чиновников подкупают, чтобы они предоставляли своим клиентам предлагаемых государством услуг больше, а забирали налогов меньше, чем положено по закону (*тормозящая взятка*). Бывает и так, что чиновник имеет широкие возможности для придирок по надуманным предлогам; тогда взятки дают, чтобы чиновник не воспользовался своими возможностями проявить «самодурство» (*взятка «за доброе отношение»*).

В исследованиях коррупции методами экономического анализа встречается точка зрения, согласно которой взятка – это аналог обычного трансфертного платежа (за услугу), который не влечет каких-либо серьезных последствий для общественного благосостояния. Более того, существует такой подход, в рамках которого доказывается, что коррупция увеличивает общественное благосостояние, поскольку позволяет избежать чрезмерного регулирования и построить систему адекватного вознаграждения труда недостаточно оплачиваемых государственных служащих. Некоторые ученые находят правдоподобной прямую взаимосвязь коррупции и экономического роста, объясняя это тем, что в условиях несовершенства законодательства коррупция способствует экономическому развитию и заключению больше-

го количества сделок в более короткие сроки за счет минимизации транзакционных издержек. Существует также мнение, согласно которому коррупционное поведение позволяет избежать «обременительных и избыточных действий правительства».

Оппоненты подобной точки зрения обосновывают негативное воздействие коррупции на общественное благосостояние. Государственные служащие часто заинтересованы в искусственном создании бюрократических барьеров, порождающих дополнительный спрос на взятки, что приводит к ограничению в достижении эффективности общественно полезной деятельности. При этом любая взятка создает отрицательные экстерналии¹⁵ и негативно воздействует на экономическое развитие в целом.

Важнейшую роль в анализе причин коррупции играют методы математического моделирования, особенно в этом плане важно рассмотреть проблему взаимосвязи коррупции и конкуренции. Вместе с тем, однозначно данную взаимосвязь определить нельзя. С одной стороны, имеются исследования, результаты которых показывают, что уровень конкуренции в

¹⁵ *Экстерналия* (англ. *externality*), или внешний эффект, в экономической теории – воздействие рыночной транзакции на третьих лиц, не опосредованное рынком. Внешние эффекты – это издержки или выгоды от рыночных сделок, не отраженные в ценах. Они проявляются в результате производства или потребления благ. Различают частные, внешние и общественные издержки и выгоды. Внешние эффекты могут быть благоприятными – положительными или внешними выгодами, и неблагоприятными – отрицательными или внешними затратами.

экономике вырос при снижении коррупции. С другой стороны, можно утверждать, что важным фактором распространения коррупции является отсутствие конкуренции.

Существенным, учитывая возможность продажности государственных чиновников, является и анализ влияния их заработной платы и ужесточения их ответственности на размер коррупции. Так, часто для предотвращения коррупции наиболее ответственным служащим стараются назначать очень высокое жалование и одновременно ужесточают меры наказания за нарушение ими служебного долга. Однако, многие исследователи отмечают, что часто государственное жалование не может конкурировать с финансовыми возможностями потенциальных взяткодателей (если ими являются крупные легальные бизнесмены или боссы мафии).

Поэтому, очевидно, что достойная (высокая) заработная плата агента является необходимым, но недостаточным условием для предотвращения коррупции. В результате государство-принципал дополняет (или даже заменяет) высокие поощрения на «воззвания к честному поведению». Это значит, что правительство пытается создать психологические барьеры против своекорыстия агентов, например, повышая моральный уровень граждан через механизм обучения и идеологической пропаганды. Кроме того, правительство-принципал поощряет прямые связи с клиентами (прием жалоб от населения), которые служат дополнительным и очень важным инструментом контроля над действиями чи-

новников-агентов государства.

Представляется, что именно ограничения, которые накладываются на чиновника, и являются наиболее действенным инструментом, предохраняющим его от коррупции.

От зарплаты агентов и от широты их полномочий зависят взаимоотношения «агент-клиент», то есть диапазон услуг, которые агент способен оказать клиенту за взятку, а от степени контроля принципала над агентами и влияния клиентов на принципала – взаимоотношения «принципал-агент», то есть моральная «устойчивость» агента. Моральные нормы влияют в этой системе на все виды отношений, определяя меру допустимости отступлений от требований закона. Это значит, что возможности коррупции прямо зависят от монополии государства на выполнение некоторых видов деятельности (например, производить закупки оружия и т. д.) и от бесконтрольности деятельности чиновников, но имеют и обратную зависимость от вероятности и тяжести наказаний за злоупотребления.

Таким образом, экономическая деструктивность (разрушительность) коррупции находит выражение в том, что в пространстве экономических отношений она разрушает конкуренцию, вытесняет общепринятые правила рыночной экономики, повышает издержки товаропроизводителей, перекладывая их оплату путем завышения цен и тарифов на плечи потребителей, ведет к дисфункциям системы государственного управления и дерационализации процедур расхо-

дования бюджетных средств, сокращению инвестиций и собираемости налогов, усилению имущественной дифференциации населения и снижению респонсивности общества (степени удовлетворенности потребностей общества со стороны государства). Все это превращает коррупцию в своеобразного могильщика большинства прогрессивных программ реформирования социальных и экономических систем.

Контрольные вопросы

1. Каково содержание новой институциональной теории и ее объяснение коррупции?
2. Какова сущность теорий прав собственности и транзакционных издержек?
3. Каковы основные положения теории прав собственности?
4. Какова экономическая сущность взятки как наиболее распространенной формы коррупции?

Литература

1. Автономов В. С. История экономических учений: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2002.
2. Алчиан А. Право собственности // Экономическая теория / под ред. Дж. Итуэлла. – М.: Инфра-М, 2004.
3. Блауг М. Экономическая теория благосостояния Парето // Экономическая мысль в ретроспективе = Economic Theory in Retrospect. – М.: Дело, 1994.

4. Лунеев В. В. Коррупция, учетная и фактическая // Государство и право, 1996. – № 8.

5. Менгер К. Основания политической экономии // Австрийская школа в политической экономии / К. Менгер, Е. Бем-Баверк, Ф. Визер. – М.: Экономика, 1992.

6. Номоконов В. А. Коррупция в России: социальные последствия и особенности причин. В журнале «Актуальные проблемы экономики и права», 2013. – № 4.

7. Норт Д. К. Понимание процесса экономических изменений = Understanding the Process of Economic Change (2005) / пер. с англ.: К. К. Мартынов, Н. В. Эдельман; науч. ред.: А. В. Смирнов. – М.: издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010.

8. Coase Ronald. The Institutional Structure of Production // The American Economic Review, vol. 82, № 4, pp. 713–719, 1992. (Nobel Prize lecture).

Глава 2. Коррупция в экономике

2.1. Роль государства в экономической деятельности общества

Государство контролирует происходящие политические процессы, для соблюдения своих интересов, и обеспечивает общественный порядок. Вместе с тем общественная жизнь невозможна без экономики, то есть хозяйственной деятельности общества, а также совокупности отношений, складывающихся в системе производства, распределения, обмена и потребления. Нельзя проводить какую-либо политику, не затрагивая экономику.

Экономическая политика государства – это процесс реализации экономических функций государства: обеспечения экономического роста и стабильности экономики, сдерживания инфляции, обеспечения полной занятости населения, обеспечения экономической безопасности, ограничения монополизации (поддержания экономической свободы), регулирования отношений в сфере труда (отношений работников и работодателей), производства общественных благ и трансфертов, то есть предоставления товаров, услуг или активов другой стороне, не получая от нее возмещения взамен.

Понимание природы общественных благ и перераспреде-

лительных процессов позволяет уяснить роль государства в экономической деятельности современного общества. Однако идеальный вариант функционирования общественного сектора часто не совпадает с реалиями. В действительности этот сектор является заложником государства, которое принимает политические решения, отвечающие интересам тех социальных групп и классов, которые находятся у власти. Более того, принимаемые государством политические решения часто очень далеки от следования принципам экономической эффективности и социальной справедливости в обществе.

Таким образом, мы вынуждены очень глубоко и повсеместно учитывать влияние политических процессов на перераспределение и *аллокацию*¹⁶ ресурсов общественного сектора экономики. Часто именно эти процессы являются причиной отсутствия реализации возможностей роста и развития экономики в стране, даже если они существуют.

Поскольку государство в силу наличия у него властных возможностей берет на себя аллокацию ресурсов общественного сектора, следует выявить недостатки государства, с точки зрения общества, которые в силу необходимости эффективной деятельности по созданию общественного продукта должны корреспондироваться с изъянами рынка. Очевидно,

¹⁶ *Аллокация* — в экономической теории под этим термином подразумевается система распределения недостаточных ресурсов, в зависимости от стоящих целей. Другое значение термина – распределение мощностей компаний и их товаров в рыночном пространстве.

что если такие изъяны определяются объективными условиями заключения сделок, что является необходимой характеристикой рынка, то изъяны государства коренятся в особенностях нерыночных процессов выявления и согласования предпочтений с помощью политического механизма.

Изучение таких процессов составляет предмет *теории общественного выбора*. До возникновения этой теории в 60-х годах прошлого века, считалось главным найти государственную политику, которая была бы оптимальной в конкретных экономических условиях. Например, искали пути снижения безработицы, сдерживания инфляции, развития национальной обороны при минимальных затратах, занимались оптимизацией дорожного строительства. Делалось это без учета того, является ли правительство страны авторитарным или демократическим, так как действовало обязательное допущение о неопровержимой благожелательности государства, то есть рассматривалось государство принимающим лучшую политику из всех возможных и честно ее реализующим в интересах своих граждан. Как оказалось впоследствии это явилось очень глубоким заблуждением.

Суть теории общественного выбора заключается в том, что любые экономически значимые решения, в конечном счете, принимаются конкретными людьми, стремящимися усилить собственную значимость, использовать государственные учреждения в своих собственных интересах. Часто это становится главной причиной, когда позиции представи-

тельных (законодательных) органов государственной власти в точности не отражают регулятивные предпочтения большинства избирателей, а действия исполнительных органов государства не сводятся к буквальному осуществлению принятых парламентами законов¹⁷.

Исследованию этих процессов помогает то обстоятельство, что одни и те же люди и организации все же достаточно однообразно действуют в, казалось бы, различных ситуациях, похоже реагируют на объективно складывающиеся ограничения и стимулы. Именно изучение этих реакций лежит в основе выявления доминирующих тенденций экономического поведения.

Теория общественного выбора опирается на три основные предпосылки:

– *индивидуализм*: люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы и нет грани между бизнесом и политикой;

– *концепция «экономического человека»*. Рациональность индивида имеет универсальное значение. Это означает, что все – от избирателей до президента – руководствуются в

¹⁷ Теория общественного выбора отчасти объясняет механизмы, изучаемые *теорией заговоров* (от англ. *conspiracy theory*, конспирологическая теория) – совокупностью гипотез и суммирования массивов фактов, объясняющих локальные и глобальные события или процессы, как результаты заговоров властвующих (формально и неформально) групп и элит, направленных на сознательное (долговременное и тотальное) управление теми или иными социально-экономическими процессами. Теорию заговора рассматривают как один из крайних вариантов теории элит, связанной с теорией общественного выбора.

своей деятельности экономическим принципом: сравнивают предельные выгоды и предельные издержки, как правило, стремясь к предельной выгоде при минимальных издержках;

– *трактовка политики как процесса обмена*. При осуществлении государственной политики люди платят налоги в обмен на общественные блага. Вместе с тем, такой обмен бывает нерационален, так как часто в результате социального и иного регулирования налогоплательщики одни, а блага за счет налогов получают другие. А это естественным образом дискредитирует государство и его органы власти в глазах большинства народа.

Сторонники этой теории рассматривают политический рынок по аналогии с товарным рынком. В их представлении государство – это сфера конкуренции людей за влияние на принятие управленческих решений, за доступ к распределению материальных и иных ресурсов, за места на иерархической лестнице государства и общества.

Но государство – это рынок особого рода. Его участники имеют необычные «права собственности»: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы государства, депутаты – принимать законы, чиновники – следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменивающиеся голосами и предвыборными обещаниями.

Вместе с тем, согласно этой теории, в условиях рынка государство не в состоянии обеспечить эффективное распре-

деление и использование общественных ресурсов. Причинами этого являются:

- государственное вмешательство в ценообразование может привести к возникновению дефицита или излишков (они не могут полностью учитываться в силу неравновесного развития экономики);
- несовершенство политического процесса (существуют практики лоббизма, логроллинга¹⁸, поиск политической ренты¹⁹ и т. д.);
- правительство может принять ошибочные решения в силу невозможности искусственного полноценного регулирования рынка;
- государственное вмешательство, нарушающее рыночное равновесие и эффект рыночных отношений, может привести к подрыву рыночных стимулов;
- государственное вмешательство влечет потерю свободы выбора субъектов экономики в принятии решений;

¹⁸ *Логроллинг* – практика взаимной поддержки депутатов путем «торговли голосами». Классической формой логроллинга является «бочонок с салом» – закон, включающий набор небольших локальных проектов. Чтобы обеспечить его прохождение (принятие), к нему добавляют новые предложения («сало»), чтобы закон получил одобрение большинства депутатов. Это таит в себе опасность для демократии, так как принципиально важные решения могут быть «куплены» предоставлением частичных налоговых льгот и удовлетворением ограниченных местных интересов.

¹⁹ *Политическая рента* – деятельность, связанная с использованием политических институтов для получения или сохранения каких-либо экономических выгод.

– присутствие временных интервалов в политических процессах, связанных с перевыборами и переназначением органов государственной власти.

Поэтому, сторонники общественного выбора исходят из того, что государственные методы регулирования экономики не должны ущемлять рыночные механизмы, должны быть строго обоснованы полезностью для экономики и находиться в строго ограниченных пределах, а также направлены, прежде всего, только на корректировку провалов рынка.

Очевидно, что рыночный механизм приводится в действие, изначально, несовпадающими интересами продавцов и покупателей. Для продавца непосредственной целью является получение наибольшего дохода, а ограничения задаются тем набором товаров и услуг, который он способен предложить потребителям. Цель покупателя – получение наиболее устраивающего его набора благ, а ограничение – наличие средств или денежная сумма, которой он может распорядиться.

Вместе с тем, как мы выяснили выше, распределение ресурсов общественного сектора происходит не на рынке, а в сфере государственной власти. Поэтому определяющим здесь является положение человека в системе политических институтов, которое определяет способы и степень влияния на позицию государственных органов в процессе распределения общественных благ.

Начало данного процесса, непосредственно связанного с

жизнедеятельностью всего общества, следует искать в изучении участия граждан в формировании органов политической власти. В демократических государствах, преобладающих сегодня в мире, позиция избирателей является решающей, подобно тому, как рыночная система в принципе обеспечивает приоритет запросам потребителей. Поэтому, именно народ является источником государственной власти. Избиратель с помощью голосования определяет свои предпочтения, то есть его ресурсом является его собственное право голоса, а также возможности, связанные с участием в различных политических организациях, проведении и финансировании избирательных кампаний.

Наиболее наглядно, по нашему мнению, это видно в англосаксонских странах (США, Великобритания и другие), где развита «компромиссная демократия», при которой государство – продавец как бы предлагает свои услуги, а избиратель-покупатель соглашается с предлагаемой ценой или не соглашается с помощью своего голосования. Более того, находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы – это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний. «В этих условиях демократия действует как механизм достижения соглашений, компромиссов между различными интегрированными группами общества с целью стабилизации существующих порядков и предотвращения каких-либо возму-

щений»²⁰. Эти возможности, в свою очередь, обусловлены распределением доходов, свободного времени и других ресурсов, а их использование – степенью заинтересованности индивида в принятии того или иного решения. В отношении общественных благ каждый избиратель (потребитель) заинтересован, чтобы его предпочтения в максимальной степени разделялись другими, поэтому он готов использовать политические институты для широкой поддержки своей позиции²¹.

Вместе с тем, следует помнить, что на практике если покупатель частного блага стремится получить наиболее полную информацию о потребительских свойствах покупаемого блага и альтернативных возможностях его приобретения по более низкой цене, то тот же гражданин в качестве избирателя уже практически не имеет возможности детально оценить, какие именно общественные блага, в каком количестве и при каких издержках он получит, проголосовав за того или иного кандидата.

Далее, следует отметить, что при определенных условиях избиратель способен не только демонстрировать рациональ-

²⁰ Подробнее. *Городилов А. А., Куликов А. В.* Конституционное право зарубежных стран: учебник / А. А. Городилов, А. В. Куликов – М.; Берлин: Директ-Медиа, 2018. – С. 97.

²¹ Отличительной особенностью России является то, что существующая в этой стране «элитарная демократия» таких возможностей всем гражданам не предоставляет, так как власть в итоге все равно оказывается в руках представителей уже правящей политической элиты.

ное неведение, но и сознательно скрывать свои предпочтения. Так, если сделана попытка достичь «равновесия Линдаля»²², непосредственно увязав налогообложение каждого из граждан с мерой его индивидуальной заинтересованности в получении конкретных общественных благ, тогда тот, для кого благо представляет большую полезность, очевидно должен, при прочих равных условиях, платить более высокий налог. Естественнo, что в таких условиях многие пытаются воздерживаться от проявления заинтересованности в общественных благах, перекладывая свои налоговые обязательства на других налогоплательщиков, пытаясь воспользоваться этими благами за их счет полностью или частично.

Следует заметить, что непосредственное участие рядовых налогоплательщиков в повседневном решении конкретных проблем общественной жизни характерно, как правило, лишь для сравнительно небольших локальных сообществ, где ощутимо влияние каждого отдельного избирателя. Так обстояло дело, например, в античных полисах.

Часто не имея достаточно досуга и знаний для участия в общественно-политической жизни общества и государства люди уполномочивают парламентариев, членов муниципалитетов и других официальных лиц принимать за них решения, касающиеся общественных благ и общественно-

²² *Экономическое равновесие Линдаля* – состояние экономики, в котором равенство спроса и предложения частных и общественных благ реализуется с помощью единых (для всех потребителей) цен на частные блага и персональных цен (для каждого потребителя) на общественные блага.

го сектора. В результате политики от лица своих избирателей, которые делегируют им свои полномочия, участвуют в распределении «частных благ». Естественно, что политики обязаны делать это в интересах своих избирателей. Они также вынуждены ориентироваться на конъюнктуру рынка общественных благ. Более того, если рациональное поведение предпринимателя-торговца предполагает максимизацию прибыли, то рациональное поведение политика – стремление получить как можно больше голосов избирателей, то есть получить наибольшее одобрение общества для сохранения или увеличения своего политического авторитета и влияния на власть.

Следует отметить, что это все, как правило, должно находить одобрение людей. Однако очевидным является и то обстоятельство, что разнообразие характеров, физических и умственных характеристик людей предполагает, что их интересы не могут реализовываться в одинаковой степени.

Это обстоятельство может, каким-то образом, сглаживаться только усиленным вниманием политиков к потребностям избирателей. Значение имеют, например, частота и способы проведения выборов, процедуры определения победителей и т. п. Так, если выборы проводятся достаточно часто, например, ежегодно, маловероятно принятие непопулярных мер, сокращающих текущее потребление, но способствующих стабильному экономическому росту и развитию общественного сектора в будущем. Если интервал между выбора-

ми очень велик, избиратели во многом утрачивают влияние на общественный сектор и распределение благ. Оптимальным интервалом во всем мире между выборами в государстве считается интервал не более, чем в четыре года.

Но в этом случае следует понимать, что деятельность политика еще не является полной гарантией удовлетворения интересов избирателей, так как неизбежно в деятельности государства появляется такое важное и часто значительное явление как *коррупция*. Это очевидно, так как реализация политических решений и фактическая поставка потребителям общественных благ зависят от работы государственного аппарата (чиновников), сотрудники которого являются работниками общественного сектора.

Как всем хорошо известно, на практике существенным обстоятельством, определяющим качество работы государственных служащих является их заинтересованность в размере и повышении заработной платы. Это объясняет и то обстоятельство, что каждое звено государственного аппарата, точнее, его работники – чиновники, заинтересованы иметь в своем распоряжении как можно больше разнообразных ресурсов для решения задач, которые ставят перед ними политики, и вместе с тем свободу в произвольном истолковании этих задач для возможности более полного учета при их реализации собственных, личных интересов.

Изъязн государства – это его неспособность обеспечить

аллокационную эффективность²³ и несоответствие государственной политики распределения принятым в обществе представлениям о справедливости.

Концепция изъятий государства менее развита, чем теория изъятий рынка. Однако имеющиеся разработки позволяют выделить четыре группы факторов, негативно сказывающихся на выработке и реализации решений, основанных на общественном выборе.

К *первой* относится ограниченность доступной информации. Здесь имеется прямая аналогия с информационными проблемами, возникающими в условиях рынка. Само по себе участие государства далеко не всегда позволяет решить эти проблемы. Поэтому очевидно, что там, где не хватает объективных данных, позволяющих с достаточной достоверностью прогнозировать результаты, следует всегда воздерживаться от чрезмерного расширения зоны ответственности государства.

Вторая группа факторов – это неспособность государства полностью контролировать реакцию контрагентов на его действия. Только помня, что государство в рыночной экономике заведомо не является всесильным, удастся из-

²³ Аллокационная эффективность – ситуация, при которой цена товара (услуги), выплачиваемая при его покупке, в точности равна предельным издержкам производства последней единицы этого товара (услуги). В банковском деле – эффективность, достигаемая, когда цена на банковские услуги устанавливается на уровне дополнительных издержек, связанных с предоставлением последней банковской услуги.

бежать распространенной иллюзии, будто для любого изъема на рынке существует такая форма государственного вмешательства, которая позволяет его полностью преодолеть, не вызвав побочных негативных последствий для всего общества.

Третья группа связана с несовершенствами политического процесса. Под воздействием таких негативных обстоятельств, как рациональное неведение избирателей, принятие произвольных и манипулируемых решений, влияние групп специальных интересов и погоня за рентой, политика государства далеко не всегда обеспечивает даже ту ожидаемую меру эффективности и справедливости в глазах общества, которая в принципе ею должна быть достижима на основе доступной информации и фактического влияния на рыночные процессы.

Четвертая группа факторов касается объективной ограниченности контроля общества и государства над государственным аппаратом, то есть чиновниками. Особенности положения и эгоистического поведения бюрократии, стремящейся получить свою ренту, приводят к усилению неэффективности функционирования общественного сектора, в частности, ведут к его чрезмерному разрастанию и неоправданному увеличению затрат.

В мире давно общепризнанно, что критерием справедливости и эффективности политической системы должно послужить распространение правил экономической игры на

политический процесс. Приемники теории общественного выбора не отрицают роли государства. По их мнению, оно должно выполнять защитительные функции, но не брать на себя функции участия в производственной деятельности. То есть, выдвигается принцип защиты порядка без вмешательства в экономику. При этом блага общественного пользования предлагается максимально преобразовать в товары и услуги, продаваемые на рынке. Люди и фирмы заключают сделки, осуществляют контракты с взаимной выгодой и с учетом собственных интересов без регламентации со стороны государства.

Равновесные цены на общественное благо, соответствующие значениям предельной индивидуальной готовности граждан и организаций платить за него, называются *ценами Линдаля*²⁴. Равновесие, достигаемое при этих ценах, называется *равновесием Линдаля*.

В силу изъянов государства на практике никогда не удастся обеспечивать «равновесия Линдаля», а значит, при производстве общественных благ возникают потери эффективности, что, естественно, не может быть оправданно в глазах граждан. Граждане обоснованно считают, что если государство взяло на себя функцию распределения обществен-

²⁴ *Модель Линдаля* — микроэкономическая модель, в которой индивиды договариваются о расходах на получение общественного блага и о доле каждого в этих расходах. Индивиды платят за общественные блага в соответствии с их предельной полезностью. Модель предложена в 1919 г. шведским экономистом Эриком Линдалем (21.11.1891, Стокгольм – 06.01.1960, Уппсала).

ного блага, то оно отвечает и за потери эффективности при этом распределении. Поэтому, именно государство отвечает за коррупцию своих представителей-чиновников перед обществом. Более того, для реальной экономики, не укладывающейся в рамки элементарных моделей, стремящихся к идеальным, характерны ситуации, когда одновременно дают о себе знать и изъяны рынка, и изъяны государства, причем ослабить влияние одних зачастую удается, лишь усиливая влияние других.

Итак, если предметом общественного выбора становится решение, не сводящееся к «Парето-улучшениям» (предполагающее широко понимаемое перераспределение), не всегда существует возможность сделать этот выбор одновременно рациональным и «недиктаторским».

Вместе с тем, результаты эмпирических исследований, проведенных с целью опровергнуть теорию общественного интереса²⁵, выявили закономерность, в соответствии с которой регулирование может защищать интересы производителя и увеличивать прибыли промышленности. Эти наблюдения привели к созданию *теории захвата*.

В отличие от теории общественных интересов, эта теория утверждает, что всякое регулирование либо согласует-

²⁵ Теория общественного интереса считает, что регулирующие структуры создаются для того, чтобы сокращать или ликвидировать неэффективность, вызванную провалами рынка. Иными словами, вмешательство государства оправдано, когда свободная конкуренция не обеспечивает Парето – эффективное размещение ресурсов.

ся с предпочтениями регулируемой отрасли промышленности (законы принимаются с учетом интересов такой промышленности), либо с течением времени регулирующий орган (например, парламент) переходит под контроль этой промышленности (регулирующие структуры «захвачены» промышленностью). В соответствии с этой теорией, регулирующие структуры начинают подчиняться тем экономическим интересам, на реализацию которых они воздействуют. В результате, можно с очевидностью сказать, что теория захвата больше отвечает реалиям политической жизни, чем теория общественного интереса.

Далее, следует особо отметить, как мы указали выше, что обеспечение потребителей общественными благами посредством государства обладает той особенностью, что, по сути, осуществляется не на основе индивидуальных предпочтений граждан, а опосредованно – путем принятия политических решений, которые якобы согласуются с этими предпочтениями. Что, кстати, в жизни совсем не обязательно. В связи с этим возникает особый круг постоянных проблем, касающихся определения структуры и объемов производства общественных благ, выбора способов его финансирования и принципов налогообложения.

Сопоставляя приведенные выше доводы, можно сделать вывод, что требованиям современности и интересам большинства народа более отвечает *теория общественного выбо-*

ра, выдвинутая Д. М. Бьюкененом²⁶, которая нацелена на исследование закономерностей и способов осуществления выбора в условиях демократического управления.

Она, как мы определили выше, опирается на две посылки:

1) действуют политические институты (свод правил и процедур принятия решений), как механизм достижения соглашения в условиях коллективного выбора;

2) доминирование индивидуальных интересов (интересов граждан) при принятии политических решений якобы изначально предопределено рациональностью поведения экономических субъектов.

Важен и механизм голосования при принятии решений, как избирателями, так и членами представительных органов. Главная его задача – отразить истинный результат борьбы интересов. Поэтому происходит подача голосов за различные варианты решения. Весомость каждого голоса, порядок его подачи и способ подведения итогов могут влиять на исход голосования не меньше, чем разброс мнений среди его участников.

Решения, как правило, принимаются большинством голосов. При этом иногда может быть достаточно «относительного большинства» или требоваться только «абсолютное боль-

²⁶ Джеймс Макгилл Бьюкенен – младший (03.10.1919, Марфисборо, Теннесси – 09.01.2013, Блексбург, Виргиния) – американский экономист, лауреат премии по экономике памяти Альфреда Нобеля 1986 г. «за исследование договорных и конституционных основ теории принятия экономических и политических решений». Является одним из основателей школы новой политической экономии.

шинство», а для утверждения некоторых проектов необходимо «квалифицированное большинство»; имеются примеры решений, для принятия которых требуется общее согласие (отсутствие голосов «против») и т. д. При этом, обычно при голосовании действует принцип: один человек – один голос.

Принятие решений на основе общего согласия соответствует «принципу Парето». Это эмпирическое правило, в наиболее общем виде формулируется как «20 % усилий дают 80 % результата, а остальные 80 % усилий – лишь 20 % результата». Оно может использоваться как базовая установка в анализе факторов эффективности какой-либо деятельности и оптимизации ее результатов: правильно выбрав минимум самых важных действий, можно быстро получить значительную часть от планируемого результата, при этом дальнейшие улучшения неэффективны и могут быть не оправданны.

Итак, на общественный выбор влияет не только распределение предпочтений между голосующими, но и процедура принятия решений.

Как известно, принцип принятия решения путем голосования имеет две разновидности:

- 1) принцип единогласия;
- 2) принцип большинства голосов, предполагающий, что решения принимаются на основе предпочтений большинства голосующих.

Применение второго принципа с практической точки зрения является более предпочтительным для реальных условий коллективного выбора, хотя его применение сопряжено с неравенством и возможной неэффективностью, в этом случае остается определенное количество участников голосования, которые не согласны с большинством. Но все это компенсируется положительным мнением, которое выражают большинство членов общества.

Таким образом, представительская демократия, когда решения принимаются не самими потребителями, а избранными ими представителями, несомненно, способствует усилению элемента их собственной рациональности в поведении. В идеале влияние предпочтений избравших их групп потребителей должно вынуждать избранных представителей при принятии решений руководствоваться не результатами взвешивания собственных издержек и выгод, а в решающей степени возможной реакцией на принятое решение своих избирателей, что, естественно, должно исключить и коррупцию. Такое положение должно быть отражено и в национальном законодательстве страны. Главным становится одобрение или неодобрение их решения избравшими их людьми, которые могут выявить свою волю путем отзыва своего представителя по причине недоверия его деятельности или путем его последующего неизбрания.

Контрольные вопросы

1. Каково влияние политических процессов на перераспределение и аллокацию ресурсов общественного сектора экономики?
2. Какова суть теории общественного выбора?
3. Как реализуется общественный выбор в англосаксонских странах и в России?
4. В чем суть концепции изъятий государства?
5. Какова сущность «теории захвата»?
6. В чем суть теории «общественного выбора»?

2.2. Политическая рента как источник коррупции

Группы интересов различных сообществ часто концентрируют свои усилия на формировании нужной им позиции не столько большинства самих избирателей, сколько органов власти, точнее – социальных групп и классов, формирующих органы власти. Это достигается за счет *лоббирования* (лоббизм от англ. *Lobby* – кулуары). Его смысл состоит в том, чтобы в целях поддержки своей позиции и увеличения числа ее сторонников достаточно убедительно, а желательно безальтернативно, разъяснять соответствующую позицию и приводить аргументы в ее защиту. Эти группы вполне обоснованно считают, что право принятия основополагающих решений, возникает не у большинства избирателей, а у политических деятелей и государственных служащих. При этом раз-

личия в активности и сплоченности групп специальных интересов, а главное, в их ресурсных возможностях способны порождать заметные смещения позиций и мнения органов власти²⁷.

Таким образом, *лоббирование* представляет собой метод обеспечения принятия решения в интересах узкой группы лиц путем взаимосогласованного поведения за счет большой группы лиц, не имеющих ярко выраженного собственного мнения.

Лоббирование может быть реализовано:

1) путем взаимной поддержки (логроллинг), когда поддержка выгодного для одной группы лоббистов решения обусловлена поддержкой решения, выгодного для другой группы лоббистов;

2) путем глобализации проблемы, когда проекты, не имеющие широкой поддержки среди голосующих, так как отражают локальные интересы, объединяются в один проект, который отражает более широкий спектр таких интересов;

3) путем покупки голосов.

При этом очевидно, что лоббисты желают получить политическую ренту.

²⁷ Конкуренция групп интересов за влияние на властные структуры связана со значительными издержками. Так, численность одних лишь официально зарегистрированных лоббистов при Сенате США, составляющая в 1960 г. 365 человек, увеличилась к 1992 г. до 40 тыс. *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Монография. – М.: Аспект Пресс, 1996.

Политическая рента (рента – нетрудовой доход) – это экономическая рента (или материальные выгоды), полученные с помощью политического процесса за счет как общества в целом, так и отдельных лиц, добивающихся принятия определенных решений.

Таким образом, политическая рента является некоторым частным случаем более общей категории – *экономической ренты*.

Так, в жизни группы давления получают политическую ренту, когда законодатели принимают правительственное решение, например, о введении импортных пошлин (выигрывают отечественные производители аналогичного товара), выделении средств на гарантированную закупку военной продукции (выигрывают представители военно-промышленного комплекса) и т. д. Возникающий спрос на предоставление преимуществ порождает соответствующее предложение, что приводит к возникновению коррупции в среде государственного управления.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.