

Антикоррупционная политика как фактор социально-экономического развития России и ее регионов

Н. В. Смирнов

Современные тенденции развития коррупции и антикоррупционной политики в России

Проблемы социально-экономического развития современного общества тесным образом связаны с качеством институциональной среды и эффективностью государственной политики. Многочисленные исследования, предметом которых является факторная оценка развития стран и отдельных регионов, показывают, что страны с более низким уровнем коррупции в среднем развиваются быстрее тех стран и регионов, в которых коррупция получила более широкое распространение (коррупция рассматривается в качестве негативной системной характеристики институциональной среды)¹. Хотя в некоторых исследованиях встречаются доводы и в пользу коррупционных отношений².

По данным международного агентства «Трансперенси Интернешнл», за последние несколько лет Россия занимает все более низкое место в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции (табл. 1).

Если в период 2001–2004 гг. снижение места России было связано во многом с сокращением уровня коррупции в других странах (при относительно стабильной ситуации в России), то, начиная с 2005 г., негативная динамика индекса восприятия коррупции уже обусловлена объективными внутрироссийскими факторами, связанными с ростом уровня коррупции.

¹ См., например: *Keefe, Philip and Shirly, Mary M.* (1998), *From the Ivory Tower to the Corridors of Power: Making Institutions Matter for Development Policy*, World Bank; *Mauro, Paolo* «The Quarterly Journal of Economics». Aug., 1995. Vol. 110. № 3. P. 681–712.

² *Huntington S. P.* *Political order in changing societies*. New Haven: Yale U. Press, 1968.

Таблица 1

Индекс восприятия коррупции в России

Год	Балл России в рейтинге	Место России в рейтинге	Кол-во стран, участвующих в рейтинге	Ближайшие страны
2008	2,1	147	180	Бангладеш, Кения, Сирия
2007	2,3	143	179	Гамбия, Индонезия, Того
2006	2,5	121	163	Гондурас, Непал, Филиппины, Бенин, Гамбия, Гайана, Руанда, Свазиленд
2005	2,4	126	158	Албания, Нигер, Сьерра-Леоне
2004	2,8	90	145	Индия, Мозамбик, Танзания, Гамбия, Малави, Непал
2003	2,7	86	133	Мозамбик
2002	2,7	71	102	Индия, Гондурас, Танзания, Зимбабве, Кот-д'Ивуар
2001	2,3	79	91	Эквадор, Пакистан

Источник: составлено автором на основе данных, опубликованных на сайте «Трансперенси Интернешнл»³.

В последние 4–5 лет, по субъективным данным социологических опросов граждан, коррупция является основным препятствием на пути экономического подъема в России⁴. Тем не менее, как показывают данные тех же социологических опросов, осуществление частного выбора гражданами связано в том числе и с ростом спроса на коррупцию.

В настоящее время можно уверенно утверждать, что проблема коррупции получила официальное признание на высшем политическом уровне, о чем свидетельствуют ежегодные упоминания в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также утверждение Президентом РФ в июле 2008 г. Национального плана противодействия корруп-

³ Источник в сети Интернет: http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (01.04.2009).

⁴ См. например, результаты опроса, проведенного Аналитическим Центром Юрия Левады (Левада-Центр), по теме «Что, на ваш взгляд, является сейчас главным препятствием на пути экономического подъема в России?».

ции⁵, принятие федерального закона о противодействии коррупции⁶ и сопутствующего пакета федерального антикоррупционного законодательства.

В 2005 г. задача внедрения механизмов противодействия коррупции была заложена в Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. Антикоррупционная политика получила нормативно-организационное развитие во многих субъектах РФ. При этом, как и в случае с гражданами, осуществление выбора отдельными представителями органов власти, вместо следования национальным интересам и добросовестного выполнения должностных обязанностей, достаточно часто происходит в пользу коррупции, что отражается на росте ее предложения⁷.

Основной целью настоящей статьи является последовательный анализ *взаимосвязи антикоррупционной политики и социально-экономического развития* России и отдельных ее регионов. Для осуществления поставленной цели представляется целесообразным дать ответы на следующие вопросы:

- Какова природа и определение коррупции?
- В каких случаях коррупция действительно является препятствием для социально-экономического развития регионов и страны в целом?
- В чем состоит антикоррупционная политика в России, каково соотношение региональной и федеральной антикоррупционной политики?
- Является ли целесообразным (экономически обоснованным) проведение антикоррупционной политики в России и отдельных регионах? Каковы основные характеристики (факторы успешности) антикоррупционной политики и способны ли ее меры оказать значимое положительное влияние на социально-экономическое развитие регионов?

Рассуждения и выводы, относящиеся к данным вопросам, представлены в следующих разделах настоящей статьи.

⁵ Утвержден Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 г. Пр–1568.

⁶ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции».

⁷ Данная тенденция (рост предложения коррупции) не является вполне однозначной. Так, по мнению отдельных исследователей, в связи с развертыванием антикоррупционной кампании и ростом риска разоблачения, предложение коррупции имеет понижающую тенденцию. При этом, в соответствии с законом спроса и предложения, количество коррупционных сделок снижается при росте соответствующих цен, однако совокупный объем коррупционного рынка может даже увеличиваться.

Понимание природы и определение феномена коррупции

Четкое понимание природы коррупции и определение данного феномена в операциональных терминах представляют особую важность для корректности и продуктивности дальнейших логических рассуждений о характере исследуемой взаимосвязи. В отечественной и зарубежной литературе встречается достаточное разнообразие подходов к определению и изучению коррупции. Тем не менее, в силу комплексности, междисциплинарного характера и злободневности данного явления, консенсус в его определении отсутствует как между исследовательскими программами, так зачастую и внутри каждой из них, а также между научным сообществом, политиками, юристами и «рядовыми» гражданами.

В контексте поставленных вопросов наиболее продуктивным представляется подход к определению коррупции с позиций новой институциональной экономической теории (экономики транзакционных издержек)⁸.

Важно отметить, что с точки зрения набора функциональных областей для применения данной концепции достаточно выполнения нескольких условий⁹:

- квалификация ситуации в терминах ограниченности ресурсов (в том числе ресурсов, необходимых для принятия и выполнения решений);
- идентификация проблем координации и распределительных конфликтов;
- выявление альтернативных способов разрешения данных конфликтов;
- формулировка проверяемых предсказаний относительно выбора того или иного варианта.

Именно так и построена логика настоящей статьи. Несомненным преимуществом такого подхода является возможность при построении логических рассуждений относительно коррупции использовать весь накопленный научно-теоретический опыт, результаты эмпирических исследований, а также глубоко и многосторонне проработанный методи-

⁸ По мнению классика неоинституционализма «...любое явление, которое возникает или может быть по-новому понято как следствие процессов контрактации, продуктивнее всего изучать на основе концепции транзакционных издержек» (*Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996. С. 23*).

⁹ Также см.: Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория / Под ред. А. А. Аузан. М.: Инфра-М, 2004. Гл. 9.

ческий инструментарий неoinституционализма как междисциплинарной научно-исследовательской программы, позволяющей объяснять экономические явления, а также их факторы и последствия, имеющие не только собственно экономическую природу.

Применение к решению данных прикладных задач методов и инструментария новой институциональной экономической теории доказало свою эффективность на практике при реализации отдельных предложений в области совершенствования институтов социально-экономической политики государства. Антикоррупционная политика также является предметом анализа неoinституционалистов. Одним из наиболее актуальных примеров может служить работа Григорьева Л. М. и Овчинникова М. А. «Коррупция и развитие»¹⁰. Однако, как и в большинстве работ, по мнению автора, в ней отсутствует достаточно операциональное и точное определение этого явления в терминах именно экономики транзакционных издержек, позволяющее произвести полноценное теоретическое раскрытие содержания коррупции и антикоррупционной политики в рамках методологии и инструментария неoinституционализма. В указанной работе под коррупцией понимается «разновидность оппортунистического поведения чиновника, возникающая вследствие высокого уровня асимметрии информации между гражданами (принципалами) и чиновниками (агентами)». Недостаточная точность такого определения заключается в том, что в широком понимании любое проявление оппортунизма чиновника так или иначе обусловлено асимметрией информации между указанными субъектами. Таким образом, оно охватывает, в частности, и обыкновенное отлынивание чиновника на рабочем месте. С другой стороны, при дословном толковании определение распространяется на поведение только чиновников, не включая политиков и судей, а также так называемых коррупционных клиентов — взяткодателей¹¹. Кроме того, определение коррупции в терминах индивидуального поведения связано, как показывает практика, с высокими издержками и низкой результативностью идентификации данного явления на практике¹². Поэтому далее коррупция будет определена в терминах структуры.

¹⁰ Григорьев Л. М., Овчинников М. А. Коррупция и развитие. М.: ТЕИС, 2008.

¹¹ В приведенной статье, как и в настоящей работе, речь не идет также о корпоративной коррупции.

¹² Раскрываемость коррупционных преступлений в России составляет порядка 0,01 % (по сопоставимым данным статистики МВД и субъективным данным фонда «Индем»).

Итак, исходя из обобщения имеющихся научно-теоретических исследований в области коррупции, в основе коррупции лежат следующие основные характеристики:

- *структурная (а не поведенческая) природа*: коррупция представляет форму организации экономических обменов, а не собственно обмен;
- *взаимосвязь с конкретными правилами (институтами)*¹³: в основе коррупции всегда лежит базовое правило (институт), в котором коррупция играет роль дисфункции;
- *экзогенность*: коррупция представляет собой не просто внешнее общественное явление, негативные эффекты которого нужно учитывать в анализе, а управляемую системную характеристику;
- *институциональная комплексность*: коррупция имеет институциональную природу, т. е. состоит из правила (или набора правил) и внешнего механизма принуждения к исполнению.

Исходя из вышеизложенного, коррупция представляет собой структуру управления оппортунистическим поведением. При этом термин «оппортунистическое поведение» используется в понимании О. Уильямсона и состоит в преследовании собственного интереса, неограниченного соображениями морали, «включающего просчитанные усилия по сбиванию с правильного пути, обману, сокрытию информации и другие действия, мешающие реализации интересов организации»¹⁴. Под структурой управления понимается «институциональное образование, в рамках которого предопределяется цельность транзакции. Применительно к сфере бизнеса обычно различают три типа альтернативных дискретных структур управления сделками: классический рынок, смешанную форму контрактации и иерархию»¹⁵. Примечательно, что указанные типы могут быть использованы и при изучении коррупционных транзакций.

В итоге, функционирование любого института (включая нормы закона) связано с наличием трех альтернативных типов рационального поведения:

- следование предписанному институтом варианту действий;

¹³ Под институтом понимается «совокупность правила и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила», см.: Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория / Под ред. А. А. Аузан. М.: Инфра-М, 2004. Гл. 1.

¹⁴ Подробнее см.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 97–104.

¹⁵ См.: Там же. Глоссарий.

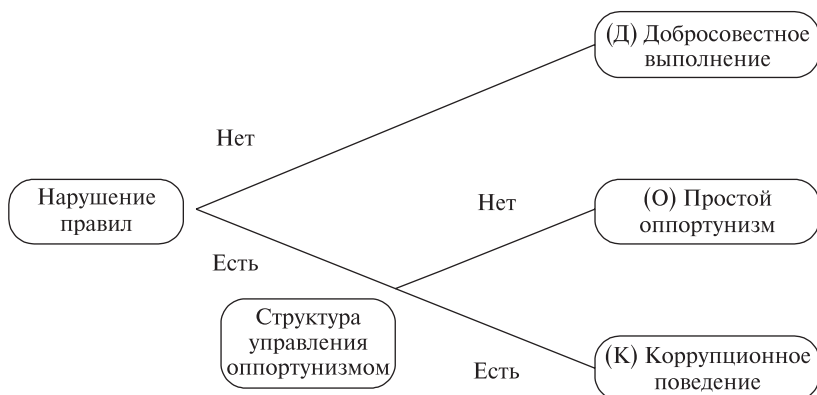


Рис. 1. Альтернативные типы рационального поведения индивидов в рамках институциональной среды

Источник: составлено автором на основе простой классификации контрактов по Уильямсону¹⁶.

- простое нарушение правил как результат принятия частного решения — оппортунистическое поведение без использования специализированных механизмов;
- нарушение правил с использованием специальных механизмов (договоренностей, связей, обычаев, понятий, других институциональных форм) — коррупционное поведение.

Соответствующая схема, наглядно демонстрирующая соотношение типов рационального поведения, представлена на рис. 1.

Приведенная иллюстрация показывает, что не всякое оппортунистическое поведение связано с коррупцией. Данный вывод является важным шагом в формулировании предмета и соответствующих механизмов антикоррупционной политики.

Сравнительная эффективность коррупции и ее влияние на социально-экономическое развитие

Одной из наиболее распространенных точек зрения, принятой в академических и политических кругах, является утверждение о существ-

¹⁶ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 76.

вовании негативного влияния коррупции на социально-экономическое развитие страны и отдельных регионов за счет того, что в частном секторе происходит размывание прав собственности, снижаются стимулы субъектов экономики к инвестированию в специфические активы, в общественном секторе растет так называемый коррупционный налог с граждан, снижается качество социальных услуг. В результате и в частном, и общественном секторах экономики наблюдаются депрессионные тенденции.

В действительности данное утверждение можно считать верным только в том случае, если принять предпосылку об изначальной эффективности институциональной среды, т. е. совокупности институтов, действие каждого из которых способствует повышению общественного благосостояния.

В соответствии с теорией институциональных изменений действующее законодательство как подсистема формальных институтов является продуктом политического рынка, на котором в качестве игроков выступают группы специальных интересов¹⁷. Наличие на данном рынке транзакционных издержек препятствует реализации эффективных институциональных изменений, а приоритет принятия во внимание частных выгод и издержек малых групп специальных интересов над общественными (вследствие ограниченной рациональности и издержек коллективного действия) создает возможности для внедрения неэффективных институтов.

Данные положения теории имеют массу подтверждений в повседневной жизни как граждан, так и предпринимателей. Наиболее ярким тому примером служат административные барьеры, т. е. «формальные обязательные правила ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают его частные выгоды с учетом эффекта дохода»¹⁸. В зависимости от того, является ли разница между общественными выгодами и издержками положительной или отрицательной, административные барьеры делятся на эффективные и неэффективные. Вопрос определения эффективности

¹⁷ См. Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005.

¹⁸ Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под ред. А. А. Аузан, П. В. Крючковой. М.: ИИФ «Спрос» КонфОП, 2002. С. 22.

административных барьеров является предметом специализированной процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ)¹⁹.

По мнению автора, масштабная коррупция, связанная с функционированием в России таких формальных институтов как лицензирование, существующие нормы качества и безопасности продукции, механизмы получения земельных участков, может являться наглядным свидетельством их неэффективности.

Простой оппортунизм, т. е. нарушение неэффективных правил в отсутствие каких-либо институциональных конструкций, в данном случае связан со сравнительно высокими транзакционными издержками (ресурсами, затрачиваемыми на поиск «подходящего» контрагента, формирование существенных условий коррупционного контракта, мониторинг выполнения коррупционных обязательств, а также риски, связанные с указанными и иными обстоятельствами, в частности риск разоблачения).

Устоявшиеся же коррупционные правила, на наш взгляд, могут быть более эффективным вариантом доступа к соответствующим «благам» и связаны с меньшими транзакционными издержками для большинства потенциальных потребителей, не только по сравнению с простым оппортунизмом (за счет координационного и распределительного эффектов), но даже по сравнению с формальным следованием установленным правилам. Аналогично базовым положениям теории, в основе рационального выбора между различными типами поведения (добросовестное, оппортунистическое, коррупционное) лежит принцип, согласно которому «минимизация транзакционных издержек достигается путем дифференцированного закрепления транзакций (различающихся по своим атрибутам) за структурами управления ими (неодинаковыми по своим способностям к адаптации и по затратам на их функционирование)»²⁰. При этом основными атрибутами транзакций являются частота взаимодействия, специфичность активов и неопределенность, рост уровня которых оказывает положительное влияние на сравнительную эффективность коррупции.

Актальный вывод из этих рассуждений — коррупция, связанная с функционированием неэффективных институтов, может сама быть эффективной структурной альтернативой, т. е. обладать преимуществом в сопряженных с ней общественных выгодах и издержках по сравнению с базовым институтом, при прочих равных условиях. Таким об-

¹⁹ Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Под. ред. П. В. Крючковой. Бюро экон. анализа. М.: ТЕИС, 2005.

²⁰ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 52.

разом, теоретически коррупция в регионах может быть эффективной (в указанном смысле), если она связана с неэффективно функционирующими институтами федерального уровня.

При этом, однако, необходимо иметь в виду, что сравнительные преимущества коррупции могут быть и часто являются результатом стратегического поведения индивидов или групп давления на политическом рынке (рентоориентированного поведения)²¹. Распространение коррупции как следствие ее конкурентных преимуществ является одним из важнейших признаков институциональной неэффективности, что в свою очередь крайне негативно отражается на социально-экономическом развитии страны и ее регионов.

Определение и эмпирические классификации антикоррупционной политики

Признание уровня (распространения) коррупции в качестве индикатора институциональной неэффективности как негативного фактора социально-экономического развития создает предпосылки для антикоррупционной политики как комплекса последовательных действий (мер) субъектов данной политики (государственных органов, некоммерческих организаций, экономических субъектов, граждан) в отношении контрагентов коррупционных трансакций, включая действующих и потенциальных, с целью снижения уровня коррупции за счет уменьшения ее сравнительных преимуществ. Действенная антикоррупционная политика предполагает проектирование и внедрение институциональных изменений.

Разнообразие видов антикоррупционной политики может быть упорядочено с помощью различных классификаций в зависимости от конкретного признака (основы). Так, важными с точки зрения эффективности представляются перечисленные ниже классификации (табл. 2).

Следующий раздел, основанный на результатах авторского эмпирического обобщения, посвящен анализу мер по реализации антикоррупционной политики в России на федеральном и региональном уровнях, в том числе с позиций приведенных классификаций.

²¹ Как и в отношении институтов в целом, можно выделить три основных механизма возникновения идей появления и распространения коррупции: спонтанное возникновение, импорт (заимствование), целенаправленное проектирование. См.: Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. Гл. 3.

Таблица 2

Классификации антикоррупционной политики

№	Основа классификации	Виды антикоррупционной политики
1	Субъект	Федеральная; субъекта Федерации; муниципальная; ведомственная; корпоративная; независимая (публичная, общественная); совместная; иная
2	Опосредованность воздействия	Прямая, косвенная, смешанная ²²
3	Основная функция институтов политика	Координационная (непосредственным содержанием является корректировка моделей поведения); распределительная (содержит механизмы перераспределения ресурсов)
4	Подход к борьбе с коррупцией ²³	Системная (направлена в основном на устранение предпосылок коррупции, коррупционных факторов, а не на наказание отдельных участников коррупционных отношений); силовая (направлена на борьбу с внешними проявлениями коррупции, конкретными коррупционерами, отдельными коррупционными отношениями, в качестве объекта мер политики выступают «недобросовестные» индивиды)
5	Доступ к информации	Прозрачная; закрытая (кулуарная)
6	Компонент института	Совершенствование правил; усиление механизма принуждения к исполнению
7	Наличие институциональной среды	Дискреционная (применяется в зависимости от ситуации, правила применения отсутствуют); недискреционная — встроенная в институциональную среду (институционально оформленная)

²² Смешанная форма антикоррупционной политики характерна для большинства классификаций и далее в таблице будет подразумеваться как возможная без специального указания. На практике доминирующей является именно смешанная политика.

²³ Подробнее см.: Антикоррупционная политика: Учеб. пособие / Под ред. Г. А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.

Окончание таблицы 2

№	Основа классификации	Виды антикоррупционной политики
8	География применения	Международная; страновая; региональная; локальная
9	Масштаб	Системная (затрагивающая базовые правила институциональной среды); элементарная (косметическая, связанная с настройкой отдельных правовых механизмов)
10	Тип коррупции, на снижение уровня которой направлена политика	В зависимости от классификации (типологии) коррупции ²⁴

Источник: составлено автором на основе обобщения опыта борьбы с коррупцией.

Характеристика современной федеральной и региональной антикоррупционной политики

Одним из инструментов противодействия коррупции в руках российского государства на практике стала административная реформа²⁵. Необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти, в соответствии с Концепцией административной реформы, является ликвидация коррупции в федеральных органах исполнительной власти (далее — ФОИВ) и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — РОИВ). Для этого Концепцией были предусмотрены следующие меры:

- создание специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции;

²⁴ Пример общей классификации коррупции см.: Григорьев Л. М., Овчинников М. А. Коррупция и развитие. М.: ТЕИС, 2008. С. 12. Однако в литературе существуют примеры других не менее продуктивных классификаций. Подход к изучению коррупции, предложенный в настоящей статье, создает перспективную возможность для классификации коррупции на основе экономики транзакционных издержек.

²⁵ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 г. № 157-р).

- внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- создание методической основы оценки коррупциогенности государственных функций;
- разработка пакета антикоррупционных нормативных правовых актов;
- разработка ведомственных и региональных антикоррупционных программ.

Антикоррупционная политика в 2006 г. как в ФОИВ, так и в РОИВ носила преимущественно подготовительный характер: проводилась разработка антикоррупционных программ. Институциональная среда антикоррупционной политики складывалась из норм ратифицированных международных конвенций (Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию²⁶), Концепции административной реформы и действующих административных правил. На основе разработок 2006 г. Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации были подготовлены примерные (типовые) программы противодействия коррупции в ФОИВ и РОИВ на 2007–2008 гг.²⁷

В 2007 г. популярность «антикоррупционного» направления заметно возросла. Разработкой и внедрением антикоррупционных программ занялись еще ряд ФОИВ, включая ФАС России, Россельхознадзор и другие органы, а также ряд субъектов Российской Федерации, в том числе Тверская и Мурманская области (на правительственном уровне и в отдельных региональных ведомствах). Кроме этого, интерес участников административной реформы начинает привлекать антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, а также комплексный мониторинг коррупции. Позитивной новацией стал мониторинг коррупции, проведенный рядом ФОИВ и РОИВ и явившийся существенным скачком в эволюции государственного управления в сторону повышения степени его открытости и публичности.

Наиболее яркими примерами проведения подобных мониторингов, на наш взгляд, среди ФОИВ является Федеральная антимонопольная служба, а среди РОИВ — Администрация Тверской области²⁸.

²⁶ Ратифицированы Федеральными законами соответственно от 8 марта 2006 г. № 40–ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 125–ФЗ.

²⁷ Решение Правительственной комиссии по проведению административной реформы: Протокол заседания Комиссии от 27 июля 2007 г. № 66. <http://www.ar.gov.ru/regions/federal/news/index.php?from4=2&id4=97> (01.04.2009).

²⁸ Результаты представлены в публикациях: *Смирнов Н. В.* Противодействие коррупции в органах власти: Российские новации 2006–2007 годов // Административная ре-

Важнейшим аспектом борьбы с коррупцией является признание властью на высшем уровне существования данной проблемы и готовность принимать участие в ее решении. Любая борьба с коррупцией наталкивается на противодействие представителей власти. Более того, субъект антикоррупционной политики часто совпадает с ее объектом, и этот аспект необходимо учитывать в процессе проектирования антикоррупционных мероприятий. Однако в случаях с указанными властными органами существенным фактором успеха являлось четкое понимание высшим руководством важности, во-первых, самого факта проведения мониторинга коррупции как информационной базы для принятия решений по борьбе с ней, во-вторых, максимальной объективности и независимости результатов, в-третьих, открытости результатов мониторинга. В общем же случае органы власти стремятся имитировать реализацию антикоррупционной политики посредством бессистемного выполнения отдельных рекомендованных мероприятий, не способных хоть сколько-нибудь существенно повлиять на ситуацию.

Принятие в конце 2008 г. закона о противодействии коррупции позволило установить рамочные федеральные правила (институциональное оформление) антикоррупционной политики. Необходимо отметить, что в отдельных субъектах РФ законы о противодействии коррупции были приняты еще в 2006 г. (Пензенская, Саратовская области), а к концу 2008 г. таких субъектов Федерации было уже более двадцати. Однако в силу распространения политической коррупции как на федеральном, так и на региональном уровне принятие и реализация этих законов осуществляется в коррупционной среде, а, значит, имеет относительно немного шансов на достижение декларируемой цели снижения уровня коррупции. Региональные власти заинтересованы в демонстрации деятельности для федеральной власти, и их попытки реализации антикоррупционной политики в действительности нацелены на формальное выполнение поручений «сверху», а не на достижение весьма сложно формулируемых и контролируемых результатов.

Показательными с точки зрения оценки усилий субъектов РФ по противодействию коррупции являются результаты первого раунда мониторинга²⁹, подготовленного Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства в конце 2008 г. под руко-

форма в Российской Федерации в 2007 году: Сб-к стат./ Под ред. В. В. Бугаева, А. О. Шевцова. М.: АНО «НИСИП», 2008; Комплексное исследование коррупции в Тверской области в 2007 году. М.: АНО «НИСИП», 2008.

²⁹ Мониторинг антикоррупционной деятельности в регионах России. Раунд 1 (декабрь 2008). М.: АНО «НИСИП», 2008.

водством автора настоящей статьи на основе информации региональных интернет-представительств, а также электронной правовой базы «Консультант — регион». Основной рейтинг рассчитывался исходя из следующего набора показателей:

- наличие действующего закона о противодействии коррупции в регионе;
- наличие действующей программы по противодействию коррупции в регионе;
- наличие специального органа по противодействию коррупции в регионе;
- наличие утвержденного порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов региона;
- наличие утвержденной методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов региона.

Лидерами рейтинга стали Мурманская область, Республика Татарстан и Республика Чувашия. Данные регионы набрали максимально возможный балл за счет выполнения указанных выше пяти условий и опубликования соответствующей информации. Во многих регионах субъекты антикоррупционной политики также реализовали соответствующие мероприятия, однако сделали это в кулуарном порядке и не затрачивали особенных усилий на раскрытие соответствующей информации. В 19 субъектах РФ не был выявлен ни один из исследуемых показателей. Таким образом, даже поверхностный анализ позволяет сделать вывод об отсутствии достаточных оснований у региональных органов власти к реализации антикоррупционной политики. Тем не менее усиление федерального давления в виде принятия антикоррупционного законодательства является хорошим сигналом для регионов к активизации антикоррупционной деятельности.

Эвристические рекомендации и основные выводы относительно реализации антикоррупционной политики в России и отдельных регионах

Вопрос о целесообразности проведения антикоррупционной политики в России и отдельных регионах (субъектах РФ) поднимался многими отечественными и зарубежными политиками и учеными. Ниже предло-

жены отдельные важные специальные рекомендации, следование которым, исходя из вышеизложенных рассуждений, позволит дать сравнительно обоснованный ответ на вопрос относительно конкретных проектов антикоррупционной политики:

- антикоррупционная политика должна быть реализована по принципам институционального проектирования: этапной полноты, компонентной полноты, достаточного разнообразия стимулов, максимальной защищенности от оппортунизма и внутренней коррупции, соучастия³⁰;
- необходимо учитывать принципиальное отличие феномена коррупции от простого оппортунизма, следующее из принятого нами определения и состоящее в наличии специализированной структуры управления;
- субъекты антикоррупционной политики должны максимально возможно отличаться по составу от объектов и, в то же время, быть заинтересованными в достижении цели снижения уровня коррупции (на практике они преимущественно совпадают): антикоррупционная политика в органах власти должна проводиться с участием всех активных институтов гражданского общества и быть максимально транспарентной;
- антикоррупционная политика (как и любая другая политика) и входящие в нее меры должны подвергаться оценке регулирующего воздействия³¹, особенно в части действенности отдельных мер, а также оценке на собственную коррупциогенность;
- необходим качественный компонентный институциональный анализ и дифференцированный подход к антикоррупционной политике с точки зрения природы и характеристик коррупции в каждом конкретном случае³² (во избежание неадекватного усиления механизмов принуждения, когда проблема сосредоточена в содержании правил);
- субъекты антикоррупционной политики должны обладать достаточным уровнем специальной теоретической и эмпирической подготовки, иначе, даже в условиях адекватных стимулов, набор анти-

³⁰ Подробнее см.: *Тамбовцев В. Л.* Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.

³¹ В основе ОРВ лежит анализ выгод и издержек, то есть соотношение выгод от снижения коррупционных потерь и затрат на проведение мероприятий антикоррупционной политики.

³² В настоящее время накоплен достаточно обширный опыт проведения эмпирических исследований, позволяющих реализовать дифференцированный подход в антикоррупционной политике.

- коррупционных мероприятий может быть сведен к мерам наказательно-воспитательного и отчетно-бюрократического характера;
- реализация мер антикоррупционной политики в субъектах РФ должна распространяться на коррупционные институты, а не на контрагентов коррупционных трансакций в силу сравнительно низких трансакционных издержек заимствования и распространения первых;
 - формирование институциональной среды антикоррупционной политики целесообразно только в том случае, если сам этот процесс минимально связан с коррупцией, иначе существуют высокие риски неэффективного ограничения возможностей для снижения уровня коррупции, а также риски формулировки ложных целей и приоритетов (принятие федерального закона о коррупции связано с указанными рисками).

* * *

В заключение могут быть сделаны следующие основные выводы, определены направления дальнейшего исследования в области коррупции, а также антикоррупционной политики.

В той мере, в какой антикоррупционная политика достигает своей цели снижения уровня коррупции за счет уменьшения ее конкурентных преимуществ, такая политика может считаться действенной (результативной). Аналогично может считаться эффективной антикоррупционная политика, позволяющая повысить эффективность социально-экономических институтов. Эти два свойства не являются тождественными: действенность антикоррупционной политики еще не означает ее эффективности. Именно эффективная антикоррупционная политика может стать важнейшим фактором социально-экономического развития.

Развитие идей, изложенных в настоящей статье, может быть направлено на дальнейшее теоретическое раскрытие феномена коррупции в терминах экономики трансакционных издержек в аспектах изучения и предсказания возникновения многообразия видов коррупции, проработки дифференцированного подхода применения антикоррупционных механизмов и формирования антикоррупционных стратегий.

Практическое применение изложенных рассуждений и выводов может породить достаточно продуктивный, операциональный и научно обоснованный подход к проведению антикоррупционной политики в России и отдельных регионах, включая формирование институциональной среды антикоррупционной политики и дифференцированное применение антикоррупционных механизмов.