

## Современные методологические проблемы разработки антикоррупционной политики

© 2009 В.Н. Некрасов

доктор экономических наук, профессор

© 2009 М.В. Головки

кандидат экономических наук

Северо-Кавказская академия государственной службы

В данной статье раскрыты методологические проблемы антикоррупционной политики, связанные с недооценкой морально-этического аспекта теневого поведения. Деструктивность коррупции и ее закрепление в качестве неотъемлемого элемента механизма реализации хозяйственной деятельности предопределили необходимость разработки комплекса мер по формированию антикоррупционного экономического мышления на основе синтеза экономических исследований и этических.

*Ключевые слова:* коррупция, теневая экономика, экономическое мышление, интересы, институциональная среда.

Актуализация исследований по проблеме развития коррупционных отношений обусловлена ее доминирующим положением в системе факторов неэффективности государственной анти-теневой политики. В то же время, несмотря на емкие по содержанию теоретические разработки, предложения по формированию антикоррупционного механизма и развивающуюся нормативно-правовую базу, результаты противодействия недостаточны для обоснованных выводов об эффективности предпринимаемых усилий. Это обусловлено узостью подхода к определению сущности теневой экономики. Ограничивая объект воздействия совокупностью трансакций экономических субъектов, проявляющихся в уклонении от налогов, в нарушении деловой этики, коррупционных связях, экономической преступности, некоторые исследователи лишают его содержание такого важного элемента, как наличие особого образа (техники) мышления теневых субъектов. Экономическое мышление (менталитет)<sup>1</sup>, представляющее собой совокупность принципов и методов, которыми руководствуется индивид в процессе принятия решений, задается ограничениями современной институциональной среды, как формальными, так и неформальными. Человек является историческим существом, и его действия определяются сложившимися в данном обществе отношениями и ценностями. Следовательно, образ мышления формируется согласно господствующему “интересу эпохи” и имеет продолжительный временной лаг, трансформируясь и закрепляясь в последующих поколениях.

<sup>1</sup> Автономов В. “Рыночное поведение”: рациональный и этический аспекты // МЭ и МО. 1997. № 12. С. 6.

В данной связи особое значение приобретает анализ условий внешней среды, предопределивших закрепление “теневого экономического мышления”, которое можно трактовать как комплекс представлений и суждений индивида, оправдывающих большую рациональность теневого сектора и опосредующих участие в нем коррупционных отношений. В то же время, объективно, любое действие индивида, “строясь по норме, постоянно выходит за ее пределы ... правила имеют свойство конкретизироваться (ветвиться) в соответствии с новыми требованиями и обстоятельствами действия и искажаться в зависимости от... социальной потребности действовать так, а не иначе”<sup>2</sup>.

Концентрация институциональных изменений в ограниченный по времени период, недостаточность теоретической базы для прогнозирования результатов реформ способствовали закреплению неэффективной, “тупиковой” формально-правовой основы хозяйственной деятельности. Причиной этому во многом явилась неконгруэнтность институтов, а также высокая инерционность дореформационного механизма государственного управления. В то же время заимствование новых институтов производилось вне “институционального единства”, без проверки общности принципов государственного устройства с особенностями социально-экономических отношений, характерных для страны-реципиента.

Неадекватность современной институциональной системы предопределила закрепление особой “идеологии теневого поведения”, в рам-

<sup>2</sup> Демидов А.И. Категория “политическая жизнь” как инструмент человеческого измерения политики // Политис. 2002. № 3. С. 158.

ках которой поощряются экономические субъекты, игнорирующие формальное право как излишне обременительное. В результате сформированная институциональная система не приобретает такого необходимого качества, как легитимность. Таким образом, законодательно закрепленные формальные нормы легальны, но не легитимны, т.е. не являются общепризнанными правилами хозяйственного поведения. Эта проблема во многом была предопределена слабостью государственных институтов, являющихся основой для насаждаемых институтов рыночной экономики. Вопрос простой “формальности” институциональных норм затрагивает в своих исследованиях Р. Капелюшников, утверждающий, что при их безлегитимности они неизбежно утрачивают определенность, становятся недостаточно стабильными и надежными. Признание обществом трансформированной институциональной среды как приемлемой зависит от ее соответствия “правилам честной игры”, установившейся специфике экономического мышления, определяющей поведение хозяйствующего субъекта. При этом, по мнению некоторых исследователей, обвинения предпринимателей в теневых взаимосвязях с коррупционерами или контрагентами не совсем справедливы, так как их действия осуществляются в той макроэкономической среде, которая была сформирована государством<sup>3</sup>. В результате индивид, длительное время функционирующий в малоадаптивной институциональной среде, осуществляет поиск альтернативного способа хозяйственной деятельности путем оценки возможности нарушения установленных запретов с минимальными издержками. В этом, по мнению П. Хейне, заключается объективное стремление экономических субъектов к выбору тех действий, “которые... принесут им наибольшую чистую пользу (net advantage)”<sup>4</sup>.

В данном случае в качестве альтернативы формальным экономическим отношениям предстают коррупционные связи, обладающие способностью в максимально сжатые сроки реагировать на изменения макросреды. Это придает им большую устойчивость и возможность нейтрализовать негативное воздействие на хозяйственную деятельность институциональных ограничений. Однако, несмотря на наличие подобных компенсационных функций коррупции, данное явление наносит существенный вред развитию национальной экономики. Во-первых, предме-

<sup>3</sup> Авен П. Вера в несправедливость мира и экономический рост // Открытый семинар “Полит.ру” 29.09.06. Режим доступа: <http://www.politt.ru/author/2006/09/29/tez.html>.

<sup>4</sup> Хейне П. Экономический образ мышления. М., 1997. С. 23.

том коррупционных сделок являются не только способы преодоления ограничений, но и возможности осуществлять прямо запрещенную законом деятельность, получать доступ к ресурсам и их распоряжению в соответствии с частными интересами. Во-вторых, коррупция способствует закреплению неформального поведения в рамках сложившейся институциональной среды, что существенным образом затрудняет ее модернизацию. В-третьих, распространяется деструктивная идеология нейтрального отношения к нарушению закона, что является свидетельством моральной деградации общества, субъекты которого теряют доверие к формальному праву. Таким образом, можно сделать вывод об активной роли коррупции в формировании и закреплении девиантного экономического мышления и поведения хозяйствующих субъектов. Несмотря на то, что теневая экономика как явление гораздо шире коррупции, именно последняя является фактором развития теневых отношений.

Сложность реализации антикоррупционных направлений детерминирована особой качественной определенностью объекта воздействия. Последний представляет собой сложную систему субъект-объектных элементов, характеризующуюся прочными субординационными и координационными взаимосвязями, способностью интегрировать ресурсы макросреды и изменяющую структуру, механизм и уровень активности согласно динамике внешних факторов. Таким образом, свойства системности, присущие коррупции, обеспечивают ее устойчивость на каждом из этапов развития государства. Рестроспективный анализ коррупционных взаимосвязей демонстрирует их дифференциацию в зависимости от уровня противодействия, однако изменению подлежат только формы коррупционных сделок и механизм их заключения. Неизменным остается субъект-объектный состав. Основным субъектом коррупции является должностное лицо (чиновник), наделенное органами государственной или муниципальной власти полномочиями принятия определенных решений. Возможность участия в коррупции обусловлена наличием административного ресурса, который, с одной стороны, является необходимым условием исполнения должностных обязанностей, с другой - позволяет манипулировать альтернативами при принятии управленческих решений. Цель коррупционной системы, обеспечивающая прочность ее взаимосвязей, заключается в реализации частного интереса, который в данном контексте лежит за пределами интересов общественных и блокирует их реализацию. В результате формируется ситуация, когда “концентрированный интерес немно-

гих побеждает распыленные интересы большинства<sup>5</sup>. Цель формирует мотив той деятельности, которая будет способствовать ее достижению, следовательно, коррупционная сделка есть способ установления доминирующего положения личных интересов ее участников вопреки интересам общественным. В соответствии с обозначенной целью субъекты активно воздействуют на объекты коррупционных сделок, которыми вне зависимости от конкретно-исторического периода всегда являются ресурсы с их дифференцированной качественной характеристикой - природные, материальные, информационные, административные (статусные роли).

Таким образом, в основе коррупционных отношений лежит объективный интерес индивида, воспринимающего “в первую очередь свои ближайшие, временные интересы”, которые “представляются отличными и независимыми от интересов общества”<sup>6</sup>. В результате возникает противоречие, в обозначенном контексте называемое конфликтом интересов. В то же время под проблемой конфликта интересов, обозначенной в программных документах Совета по борьбе с коррупцией при Президенте РФ, понимают ситуацию, при которой “личная заинтересованность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (кроме военнослужащих), и государственных гражданских служащих, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом и Правительством РФ, влияет или может повлиять на объективное исполнение ими должностных (служебных) обязанностей”<sup>7</sup>. Однако данное противоречие гораздо шире, нежели внутриличностный конфликт государственного или муниципального служащего. В целом, это столкновение личных, частных, групповых (ведомственных, корпоративных) интересов с интересами отдельного сообщества, всего общества или государства. При данном подходе появляется возможность учитывать сговор коррупционеров-чиновников с целью реализации коррупционной стратегии “захвата бизнеса” путем обеспечения теневого контроля над ним. Целью является коллективное и (или) индивидуальное извлечение административной ренты при одновременном создании иллюзии единства интересов всех индивидуумов<sup>8</sup>.

Противоположная стратегия коррупционного взаимодействия - “захват государства” - формируется в процессе реализации интересов бизнес-элиты. Ограниченный круг лиц, функционирующих в рамках “элитной экономики”<sup>9</sup>, имеет целью извлечение сверхдоходов посредством установления контроля за принятием решений на различных уровнях власти. Следует отметить, что на современном этапе характерна интеграция этих стратегий, в результате чего формируется “теневой тандем” власти и бизнеса, сфера интересов которого лежит в плоскости максимизации результатов от использования ресурсов для ограниченного круга лиц<sup>10</sup>.

Совокупность общественных интересов может быть реализована при наличии возможности осуществления государством следующих функций:

- монополия на законное насилие и административный контроль;
- профессиональное управление общественными финансами;
- инвестирование в человеческий капитал;
- четкое определение прав и обязанностей граждан;
- оказание общественно значимых услуг и создание необходимой для этого инфраструктуры;
- обеспечение функционирования единого внутреннего рынка;
- управление ресурсами государства;
- поддержание международных отношений и правовой характер государства<sup>11</sup>.

Однако обеспечение реализации вышеперечисленных функций вступает в противоречие с частными интересами представителей теневого сектора - коррумпированных чиновников, национальных и иностранных представителей бизнес-сообщества, занятых нелегальными производством и торговлей, субъектов, стремящихся к монополизации добычи и продажи природных ресурсов. Развитие теневого сегмента современной экономики, на долю которого приходится около половины валового внутреннего продукта России<sup>12</sup>, увеличивает транзакционные издержки, что снижает конкурентоспособность российских производителей. Так, условно-постоянные затраты у них в 2,5 раза выше, чем в рыночно развитых странах<sup>13</sup>. В результате рост валового

<sup>5</sup> Нуреев Р. Теория общественного выбора. Экономика бюрократии // *Вопр. экономики*. 2003. № 4. С. 147.

<sup>6</sup> Абалкин Л. Экономические интересы при социализме // *Вопр. экономики*. 1969. № 7. С. 58.

<sup>7</sup> Симонов А.К. О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией // *Чиновник*. Выпуск №5 (27). 2003. Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=408>.

<sup>8</sup> Логвиненко В.К., Лыско Л.Р. Субъекты общественного производства. Киев, 1980. С. 82.

<sup>9</sup> Потемкин А. Элитная экономика. М., 2001. С. 10.

<sup>10</sup> Ясин Е. Модернизация экономики и система ценностей // *Вопр. экономики*. 2003. № 4. С. 5.

<sup>11</sup> Красильщиков В. Актуальный предмет исследования: несостоявшиеся государства // *МЭ и МО*. 2008. № 7.

<sup>12</sup> Львов Д.С. Экономический рост и качество жизни // *Экономика и управление*. 2004. № 2. С. 23.

<sup>13</sup> Федоренко Н., Симчера В. К оценке эффективности использования национальных ресурсов России // *Вопр. экономики*. 2003. № 8. С. 36.

внутреннего продукта на 1% достигается за счет увеличения удельных материальных затрат на 3,75%<sup>14</sup>, а потери российских сельхозпроизводителей за первое десятилетие реформ составили 500 млрд. долл. США, а упущенная выгода - 800 млрд. долл. США<sup>15</sup>.

Высокий уровень теневизации экономики, провоцируемой коррупционерами, приводит к развитию и укреплению противоправных группировок в структуре государственных институтов, работающих на принципах круговой поруки, заменяющих императивные функции государства поддержкой узкокорпоративных интересов. Учитывая низкий уровень жизни в стране, недостаточные инвестиции в развитие человеческого капитала, можно сделать вывод об отсутствии реальной возможности формирования оппозиционных элементов существующим коррупционным группировкам в структуре элиты, поскольку перманентная проблема обеспечения простого воспроизводства существенным образом ослабила социальные связи в современном обществе. В свою очередь, это закрепляет проблему отказа общества "от подготовки к будущему", сосредоточения внимания "на сиюминутных ценностях и тактическом управлении как способе их реализации"<sup>16</sup>.

В результате на современном этапе развития общества активно развивается деструктивная по последствиям идея о неотъемлемости коррупции и теневых трансакций в механизме реализации хозяйственной деятельности. Более 50% населения включено в коррупционные отношения, что свидетельствует о поражении национальной экономики клептократией, режимом, при котором основным мотивом принятия решений является материальная заинтересованность лиц, их принимающих. Диффузия принципов клептократии в сфере общественных отношений закрепляет коррупцию в качестве особого метода реализации индивидуальных, корпоративных, профессиональных и клановых интересов. В итоге, как отмечает Н.М. Казанцев, формируется "самодержавный, произволовластный строй - свободовластие. Он у нас продолжается, выражает нашу традицию, национальную идею, влечет за собой наш неизбывный национальный кризис государства, сопровождающий Россию и ее на-

род из одной эпохи в другую"<sup>17</sup>. С учетом уровня и продолжительности влияния коррупционных отношений на политические, социально-экономические, духовно-нравственные отношения, можно сделать следующий вывод. При неэффективной реализации политики государства ее начинает подменять "коррупционная политика", располагающая набором специфических методов и средств, а также системой ценностей. В данных условиях "борьба с коррупцией является самоотрицающим лозунгом, потому что нельзя уничтожать то, с помощью чего осуществляются государственное управление и государственная власть"<sup>18</sup>.

Индивидуумы, не принимающие участия в теневых отношениях либо вовлеченные в них под давлением, реагируют на противоправные (с точки зрения и закона, и морали) деяния деформацией представлений о месте и роли государства в жизни общества. Для людей с развитым правосознанием коррупционные связи оцениваются уже не только "с точки зрения правовой нормы" - такое деяние действительно переживается ими как объективно "темное" дело<sup>19</sup>. При этом следует отметить наличие особой "психологии правонарушителей", мотивов их противоправного поведения, формирующихся через осознание коррупции как единственно верного решения острых вопросов. Однако данное "коррупционное мышление" существенным образом влияет на развитие экономических отношений, в частности в сфере внешней торговли и сотрудничества иностранные партнеры не испытывают должного доверия к национальным предприятиям, опасаясь негативных последствий нарушения закона контрагентами.

В данной связи назрела объективная потребность в разработке системного механизма по формированию антикоррупционного экономического мышления. При этом следует избегать внедрения в общественное сознание стереотипов, которые объективно идут на пользу коррупционерам. В частности, речь идет о необходимости повышения заработной платы чиновникам при одновременном ужесточении наказания. Определенные мероприятия, проведенные в данном направлении, не доказали своей эффективности, а наоборот, способствовали повышению "коррупционного налога" и формированию допол-

<sup>14</sup> Родионова Н.В. Антикризисный менеджмент. М., 2001. С. 122.

<sup>15</sup> Актуальные проблемы экономической теории и практики / Под ред. Л.М. Чистова. СПб., 2003.

<sup>16</sup> Клейнер Г.Б. Политика социально-экономической стабилизации: условия, содержание, институты // Пути стабилизации экономики России / Под ред. Г.Б. Клейнера. М., 1999. С. 7.

<sup>17</sup> Казанцев Н.М. Коррупция - единственное работоспособное управленческое средство // Проблемы современного государственного управления в России: Материалы постоянно действующего научного семинара. М., 2007. Вып. № 3 (8). С. 50.

<sup>18</sup> Там же. С. 52.

<sup>19</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 38-39.

нительной возможности осуществлять “теневую ротацию” кадрового состава органов государственного и муниципального управления путем фальсификации сведений о правонарушениях.

В то же время научно-технический прогресс создает дополнительные возможности обеспечения большей транспарентности деятельности чиновников, что способствует сокращению коррупционных отношений. В частности, речь идет о переходе на электронный документооборот, о рациональной доступности основной информации по общезначимым управленческим решениям, а также о возможности населения участвовать в разработке и антикоррупционной экспертизе существующих и вновь принимаемых нормативно-правовых актов. Это позволит сократить приток внешней энергии (деньги, ценности, лояльность), необходимой коррупционной системе, следовательно, дестабилизирует устойчивые коррупционные связи. Например, принят Приказ Минюста от 31 марта 2009 г. № 92 “Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативно-правовых актов и иных документов на коррупционность”.

Повышение уровня открытости взаимоотношений власти, бизнеса и общества существенным образом ограничит заманчивость теневой сферы, поскольку активное привлечение общества к управлению позволит изменить соотношение сил в структуре “государство - бизнес - население” в сторону последнего субъекта. Подобное укрепление позиций будет способствовать формированию нового типа экономического мышления как совокупности представлений о национально-экономической системе, в которой индивидуум расценивается как доминирующий элемент, носитель инновационного потенциала, и имеет значительные преимущества перед другими системными элементами.

Современная экономическая теория, изучая проблемы противоречий рыночной экономики, обращается к синтезу экономических исследований и этических. Сегодня насчитывается около десяти различных методологических направлений в этой области<sup>20</sup>. Одним из основных противоречий здесь выступает предпринимательская дилемма между необходимостью инновационного прогресса в целях перспектив развития конкурентоспособности и сиюминутным увеличением прибыли, названная Й. Шумпетером “созидательным разрушением”<sup>21</sup>. Обращение к нравственным аспектам рыночных отношений представлено уже в работах А. Смита, который подчеркивал необходимость дополнения свободы экономического выбора соблюдением этических и нравственных норм. Институциональное развитие рыночной экономики сопровождалось модификацией взглядов А. Смита в рамках исследования модели “экономического человека”<sup>22</sup>.

Поиск современных механизмов разрешения противоречия, называемого “созидательным разрушением”, требует разработки современной модели экономического человека, в которой личность действует в многомерном пространстве в целях удовлетворения своих потребностей в рамках общественной полезности на основе институциональных нравственно-экономических ограничений<sup>23</sup>. Данная модель должна включать задачи, функции, свойства, функциональную структуру, объекты управления. Исследование и создание модели современного “экономического человека” может быть действенным механизмом разработки государственной антитеневой политики всех уровней - от хозяйственной деятельности личности (наноуровня), домашнего хозяйства (номоуровня), организации (интрауровня), корпорации (микроуровня), региона (мезоуровня) до национальной и глобальной (макро- и мегауровни).

*Поступила в редакцию 05.08.2009 г.*

<sup>20</sup> Родионова Н. Модель этического “экономического человека” // Человек и труд. 2006. № 3. С. 77-79

<sup>21</sup> Шумпетер Й. Теория экономической мысли. Капитализм, социализм и демократия. М., 2007. С. 327.

<sup>22</sup> См., например: Ролз Дж., Дворкин Р., Берлин И. и др. Современный либерализм. М., 1998; Джордж Р. Т. Деловая этика: В 2 кн. Кн. 1. СПб., 2001; Мэнкью Н. Г. Принципы микроэкономики. СПб., 2003.

<sup>23</sup> Генкин Б. М. Экономика и социология труда. М., 2007. С. 31-33.