

Механизмы коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате

Юридически коррупцию можно определить как действия должностного лица, которое за определенное вознаграждение нарушает свои должностные обязанности в интересах третьего лица¹.

Экономически—как получение доходов рентного характера от использования полномочий ("собственности на принятие решений").

В период 90-х годов коррупция в России приобрела системный характер. Это значит, что государственная политика прямо диктовалась частными интересами находящихся у власти, вблизи власти и способных влиять на власть лиц. Дополнительные и теневые доходы составили основную и необходимую часть дохода чиновников. Коррупционное поведение стало нормой экономической и правовой культуры. Исполнительная власть до сих пор активно использует "теневые" формы мобилизации доходов и стимулирования. Разница в поведении между "нечестными" и "честными" состоит только в том, что первые используют эти формы для личного обогащения, вторые — для достижения целей, поставленных перед ними государством. Но цель не оправдывает средства.

Приход к власти новой администрации положил начало государственной политике, направленной на очищение государственного организма и механизма принятия государственных решений от явного воздействия конкретных частных интересов. Однако коррупционные отношения настолько глубоко въелись в структуру власти, что для оздоровления государства потребуются еще значительные ресурсы и время. В сложившейся ситуации важно поставить правильный диагноз болезни общественного организма, чтобы объектом лечения выступали не внешние проявления коррупции, а ее причины.

Пространство оппортунистического поведения.

Коррупция в узком смысле—явление, когда должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради определенного материального вознаграждения. В коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто подкупает, и

¹ Это определение включает и такой случай, когда должностное лицо, наоборот, исполняет свои формальные обязанности за определенное вознаграждение. Но поскольку альтернатива—неисполнение обязанностей, то весь случай можно трактовать как систематическое выборочное исполнение обязанностей за вознаграждение, причем добавляется четвертая сторона — пострадавшие, по отношению к которым должностное лицо своих обязанностей не исполнило.

тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом.

Наряду с коррупцией в узком смысле существуют взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Взятничество отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Взятничество порождается неопределенностью обязанностей чиновника, дефицитом (часто искусственно созданным) административных и финансовых возможностей государства. Подкупающая сторона здесь страдательная.

Чиновничье предпринимательство отличается от коррупции отсутствием подкупающей стороны. Заказчик служебного нарушения здесь — сам исполнитель, извлекающий доход (предпринимательский или рентный) из монополии на принятие или согласование определенного решения.

Все перечисленные формы объединяет использование служебного положения в частных интересах, "приватизация государства". Их можно охарактеризовать как коррупцию в широком смысле. Мы будем говорить далее именно о "широкой" коррупции.

Во всех случаях коррупция—это подвид оппортунистического поведения государственных служащих применительно к государству. Оппортунизм — широкое экономическое явление, коренящееся в асимметричном распределении информации, когда одна сторона (агент, продавец, арендатор) заведомо знает о предмете сделки больше, чем другая (хозяин, покупатель, арендодатель). Соответственно любая форма контракта, заключенного между такими сторонами, содержит в себе возможность для "компетентной" стороны фактически игнорировать интересы другой стороны, пользуясь либо неполнотой самого контракта, либо невозможностью полного контроля за его исполнением.

Особенность коррупции как вида оппортунистического поведения в том, что "страдающим" субъектом выступает большинство общества, так как оппортунисту доверена реализация публичных интересов (часто—через реализацию властных полномочий от имени общества). Соответственно и негативный эффект коррупционного поведения многократно превосходит таковой от "обычной", линейной ситуации оппортунизма по линии, скажем, "продавец-покупатель". В случае линейного оппортунизма образуется цепочка искажений, где негативные эффекты одной сделки уравниваются за счет другой, возникает своеобразная "симметрия асимметрии". Такое статистическое погашение негативных эффектов оппортунизма составляет фундаментальное свойство рынка.

Вторая особенность коррупции — это оппортунистическое поведение в долгосрочном контракте, что тоже умножает негативный эффект. Если "дискретному" оппортунизму присущ скрытый, "пугливый" характер, он обычно основывается на обмане партнера, то оппортунизм

долгосрочный формирует собственные устойчивые традиции поведения, которые подрывают и вытесняют формальные, законные. Возникает эффект привыкания общества к коррупции, она приобретает самоподдерживающийся характер.

Можно заметить, что обе приведенных выше характеристики присущи не только коррупции в системе власти, но и некоторым видам оппортунистического поведения внутри большого предприятия². Это действительно так, хотя в фирме коррупция проявляется в несравненно меньших масштабах. И сравнение масштаба государственной коррупции с коррупцией внутрифирменной дает возможность понять причины ее несравненно более широкого распространения в государственном организме — и, соответственно, разработать подходы к ее ограничению.

Почему государство беззащитнее перед коррупцией

Перечислим основные факторы, формирующие особенности (и масштаб) коррупции в системе власти.

(а) "хозяин далеко" или "хозяина не видно". Зона оппортунистического поведения гораздо шире, потому что в виде хозяина предприятия выступает сложная система публичной власти.

В публичном секторе контроль конечного собственника неизбежно опосредствуется политическими процедурами в виде выборов, референдумов и пр. Система формулирования и передачи общественного интереса через сложную систему представительной и исполнительной власти создает высокую вероятность его "разбавления" конкретными частными и групповыми интересами "посредников". Наиболее ярко это проявляется в ситуации так называемых

² Пример коррупции первого типа — фирма А производит крупные оптовые закупки определенного продукта. Если рынок предложения сформирован крупными поставщиками, эти поставщики могут подкупать менеджеров по закупкам фирмы А с целью завышения цены или снижения качества закупаемой ими продукции, причем сумма М, которую теряет фирма А, достается в определенной пропорции М1 фирме Б (которой принадлежит инициатива коррупционной сделки) и М2 - подкупленным этой фирмой менеджерам фирмы А. Рынок покупки продукта распадается на два рынка: основной и опосредствующий. На основном рынке фирма А приобретает товар по цене Ц+М у фирмы Б. На опосредствующем рынке фирма Б покупает услугу менеджера фирмы А по заключению сделки на "своих" условиях. Торг происходит вокруг качества услуги, которая в данном случае имеет совершенно простое денежное измерение в виде М2. Если рынок предложения сформирован мелкими, атомистическими производителями, то инициатива коррупционного поведения исходит от менеджеров А, которые ведут поиск "клиентов" среди поставщиков. Именно менеджер (агент А) владеет информацией о "торговой позиции" своей фирмы, то есть о том, какая средняя цена покупки устроит его руководство. А поскольку доминирует на рынке именно покупатель — фирма А, очевидно, что условия сделки задаются ею. Активная сторона коррупционной сделки, таким образом, выступает с инициативой и формулирует первоначальные условия. Почему в коррупционной сделке существует такая асимметрия сторон? Дело в том, что коррупционная сделка существует только в связи и по поводу сделки легальной, "основной". Объект коррупционной сделки (и возможность такой сделки) первоначально виден только одной стороне, владеющей информацией об "основном" рынке. В зависимости от асимметрии самого рынка, от перевеса на нем продавца или покупателя формируется и асимметрия коррупционной сделки. Интересно заметить, что "симметричный", совершенный рынок—такой, как биржа—практически устраняет саму возможность коррупционного поведения агентов. По оценке руководителей российских фирм, наиболее подверженных коррупции менеджеров, допустимые потери для руководства фирмы составляют 10-15% от цены "основной" сделки. Очевидно, что по мере усиления конкуренции и повышения информационной прозрачности рынка этот показатель будет снижаться. Какие факторы учитываются участниками коррупционной сделки (прямо или имплицитно)? Очевидно, это: а— вероятность понести ущерб в результате обнаружения коррупционной сделки руководством фирмы А; б—отношение коррупционного дохода отданной сделки к основному доходу по контракту с фирмой А; с—показатель "культурной приемлемости" нечестного поведения для менеджера (имеет корректирующий характер). Фактор {а} распадается на следующие блоки факторов: {а1} -информационная ситуация в фирме А; {а2}- информационная ситуация на рынке менеджеров; {а2} - культурная приемлемость коррупционного поведения (корректирующий показатель).

"даровых фондов", которые чиновники делят в значительной степени по собственному усмотрению.

(б)полномочия работников государственного аппарата шире полномочий работников частного сектора. Они включают отсутствующую у последних регулятивную функцию — возможность административно ограничивать поведение экономических агентов, вмешиваться в режим использования чужой частной собственности и даже влиять на ее распределение³.

(в)Повышенная сложность формулирования и трансляции общественного интереса создает так называемый "процедурный клубок" — запутанную и противоречивую систему нормативных актов разного уровня и разных ведомств и сложившейся традиционной практики согласования решений. В такой ситуации размывается или полностью теряется персональная ответственность за исполнение должностных обязанностей (включая принятие решений и их реализацию).

(г)отсутствие эффективного рынка труда государственных служащих, повышенная сложность смены места работы и неэластичность оплаты труда. Необходимы компенсирующие механизмы, которые обеспечивали бы эффективность контракта между государством-нанимателем и служащим-исполнителем⁴. Когда такие механизмы недостаточны, оппортунистическое поведение по отношению к нанимателю становится правилом, а не исключением.

(д)если частное предприятие находится, как правило, в рыночной, конкурентной среде и порождаящие коррупцию ситуации дефицита продуктов или услуг являются случайными или преходящими, то государство по определению выступает эксклюзивным поставщиком своих услуг. Все это создает перманентную ситуацию неудовлетворительного объема и недостаточного качества услуг государства. Это фундаментальная экономическая предпосылка коррупционного поведения государственных служащих.

Особенности национальной коррупции

Россия сегодня имеет значительные особенности, задающие повышенный по сравнению с большинством других стран уровень коррумпированности государственного аппарата.

Во-первых, финансовая, административная (распорядительная и контрольная) и судебная "мощность" Российского государства не соответствует объему его обязательств перед гражданами и предприятиями. Это создает устойчивую ситуацию дефицитности всех реализуемых на практике

³ Под правами собственности в экономическом смысле понимаются не физические объекты, а наборы прав, связанных с их использованием. Установление в ЕС запретительного режима (например, по экологическим критериям) на использование устаревших отечественных авиалайнеров сразу снижает ценность этих самолетов для их владельцев (или их рыночную стоимость) вдвое.

услуг государства, включая административные услуги (выполнение обязанностей по регулированию) и исполнение бюджетных обязательств. Эта ситуация порождена несколькими причинами:

(а) унаследованный от СССР формальный объем социальных обязательств в несколько раз превышает финансовые возможности государства и местной власти и систематически не исполняется. Тем не менее, соответствующие нормы в законодательстве сохраняются. Причина их сохранения в 90-е годы была политической⁵, сегодня это — в основном непреодоленная инерция законодательства.

(б) непропорциональное распределение ресурсов и полномочий между уровнями исполнительной власти.

(в) неэффективная структура органов исполнительной власти, основанная на многочисленных согласованиях между ведомствами и концентрации непомерного количества решений в руках руководителя Правительства и первых руководителей ведомств.

Во-вторых, непрозрачность исполнительной власти, отсутствие работающих механизмов контроля за ее деятельностью со стороны представительной власти и общественности ведет к созданию искусственных зон административного дефицита.

В-третьих, существующая система государственной службы не обеспечивает условий для эффективного исполнения контрактов со стороны государственных служащих:

(а) отсутствует целеполагание, четкое формулирование государственных интересов применительно к целым подразделениям аппарата исполнительной власти и к каждому государственному служащему по отдельности. Интересы государства не оформлены, невняты и для его служащего, и для избирателя. Поэтому чиновник служит своему ведомству, своему начальнику, самому себе и своим друзьям, наконец, своему "внешнему заказчику" и не видит в этом никакой моральной проблемы.

(б) поле административного усмотрения государственных служащих практически не регламентировано.

(в) государство не конкурентоспособно на рынке труда, не может предложить стимулы,

⁴ Повышенная пенсия, гарантии занятости, большая социальная защищенность по сравнению с работниками частных предприятий.

⁵ В эпоху Ельцина сложился определенный негласный компромисс политических элит, позволяющий им мирно сосуществовать, не теряя лица перед поддерживающими их социальными группами. Одной из коренных черт такого компромисса было сохранение в действующем законодательстве непомерных социальных обязательств государства (сохранившихся в основном с советского времени), которые действующее государство не могло выполнить даже по размеру требующейся для этого финансовой базы. В середине 90-х годов общий объем таких законодательно оформленных бюджетных обязательств превышал 80% валового внутреннего продукта и, соответственно, 200% бюджета "расширенного" правительства (все бюджеты+внебюджетные фонды). Поскольку коммунисты и их союзники имели относительное большинство в нижней палате Федерального Собрания, они могли сохранять эти законы. Однако следующий шаг—отказ в ветоировании бюджета, который не содержал средств на исполнение "социальных" законов, — левые не делали. В свою очередь, исполнительная власть не выдвигала требований изменения "социального" законодательства. В результате постоянного воспроизводства такого дуализма обе стороны достигали текущих политических целей — левые получали в руки неубиенный аргумент, что правительство не исполняет действующих законов, исполнительная власть — бюджет с реально исполняемыми назначениями, которые можно было выбрать из длинного ряда исполнению формально подлежащих. Собственно именно процедура такого выбора и составляет сладостный момент для бюрократа и депутата.

достаточные для обеспечения лояльности со стороны нанимаемых. Заработная плата не является достаточным условием пребывания на государственной службе, и если люди остаются на ней, то они руководствуются дополнительными (не предусмотренными в контракте) стимулами⁶.

При этом низкая заработная плата чиновников, в том числе и высших, служила в 90-е годы своеобразным демонстрационным эффектом "близости к народу". Все попытки поставить вопрос о ее неадекватности выполняемым функциям и реальной ответственности наталкивались не только на социальную демагогию "слева"⁷ — они систематически отторгались и исполнительной властью.

Все это накладывается на отсутствие жесткой социальной сегментации. Госслужащие не образуют замкнутой касты или социальной группы со своими образцами поведения и потребления и выделенной системой стимулов и сигналов⁸. Разумеется, я не считаю, что таковую сегментацию следует завести. Ее преодоление — большое достижение современной России. Но нельзя не видеть, что, наряду с размыванием сегментации по профессиональному признаку, в стране происходит естественное для рыночной экономики формирование сегментации по признаку имущественному. Это создает основу для сильного "культурного давления" на чиновника: он и его семья живут в социальной среде, где большинство семей сравнимого с ними уровня образования и социального положения имеют доходы, в разы или на порядок большие, чем у них. Отставание семей чиновников от "социально заявленного" уровня удовлетворения потребностей формирует устойчивую потребность в дополнительных доходах.

Формы коррупции в госаппарате России

За 10 лет в России сформировались устойчивые и защищенные механизмы коррупции в государственном аппарате, она на настоящий момент практически не имеет "диких" форм⁹, вроде

⁶ Разумеется, такими стимулами могут быть и бескорыстное стремление послужить своему народу, и просто любовь к власти. Но с учетом описанных выше факторов даже бескорыстные чиновники имеют немного возможностей внести вклад в удовлетворение общественного интереса — в значительном числе случаев они оказываются дезориентированы или беспомощны. Кроме того, психологические стимулы редко выступают в качестве абсолютных. Чаще они сочетаются с материальными. Явная же недостаточность официальных материальных стимулов неизбежно побуждает госслужащих искать пути удовлетворения своих потребностей на стороне.

⁷ Интересно, что в блаженные времена советского равенства формальная заработная плата чиновника среднего уровня находилась в районе 5-го—7-го децилей по доходам, но в реальности превышала заработную плату 9-го дециля. Дело в том, что в условиях товарного дефицита средняя покупательная способность чиновничьего рубля равнялась приблизительно 0,8; профессорского — 0,4, а квалифицированного рабочего — 0,5.

⁸ Например, партийные работники в КНР в период 70—90-х годов, партфункционеры в СССР в 20-40-е годы, армейские офицеры во многих странах. Исключительно важной характеристикой подобной "замкнутой" системы является наличие встроенных механизмов контроля поведения (и потребления) "по горизонтали" со стороны сослуживцев. В СССР и других странах советского лагеря такой контроль шел по линии партийных организаций и дополнялся контролем партийной иерархии "сверху".

⁹ Будем под "дикой" или открытой коррупцией понимать такие ее формы, где коррупционера возможно "поймать" оперативными методами, при получении взятки и др. Коррупционная сделка носит дискретный, разовый характер. Вторая сторона при этом — страдательная, ее часто принуждают к коррупционной сделке, и поэтому следствие и суд могут опираться на ее показания. В отличие от этого, "цивилизованная" коррупция представляет собой скорее неформальное соглашение по доброй воле обеих сторон, потоки благ и услуг в рамках такого соглашения не привязаны друг к другу. Словом, это случай так называемого "продолжительного контракта"

организованного вымогательства. Последние остаются прерогативой работников государственных учреждений, выполняющих функции агентов государства или местного самоуправления. Причина — в пониженном уровне ответственности (и, соответственно, риска коррупционного поведения). Там, где чиновник совершает служебное преступление, работник организации просто отклоняется от условий контракта. Где чиновник может быть отдан под суд, такой работник — просто уволен¹⁰. Рассмотрим характерные для России формы коррупционных отношений, а также отношений, скрывающих потенциальную возможность коррупции.

Рынок бюрократических услуг

Характеризуется множественностью контрагентов бюрократа и наличием определенной конкуренции на основном рынке и на поддерживающем его коррупционном рынке. При этом участники коррупционного рынка, допущенные к участию "в торгах", образуют эксклюзивный круг возможных победителей основного конкурса. Участники только "белого" рынка не имеют шансов на победу вообще и выполняют просто роль статистов.

Интересно рассмотреть именно отношения "во внутреннем круге". Допущенные в него фирмы имеют неформальные отношения с чиновником. Сохранение их во внутреннем круге (круге внутреннего торга) не может происходить, если они не сохраняют шансов на получение выгодного контракта в первом круге. Поэтому неформальное определение победителя происходит не по принципу аукциона (где побеждает сильнейший), а скорее по принципу очереди или "раздела контракта".

Чиновник заинтересован не столько в максимизации коррупционного дохода от однократной сделки, сколько в сохранении стабильной среды регулярного получения такого дохода—набора фирм "друзей"¹¹.

Эффектом таких коррупционных отношений является устойчивая искусственная сегментация рынков (в первую очередь, связанных с госзакупками).

или "контракта-отношения" по Оливеру Уильямсону.

¹⁰ Характерной (и наиболее массовой) формой коррупции является взяточничество при вступительных экзаменах в высшие учебные заведения. Объект коррупционной сделки—доступ к дефицитному даровому благу— бесплатному обучению в государственном вузе. Работники государственной образовательной организации могут достаточно легко отдавать предпочтение тому или другому абитуриенту, поскольку каждый вуз самостоятельно формирует "правила игры". Единственной "точкой риска" является передача вознаграждения. Поэтому в абсолютном большинстве случаев мы имеем дело со взяткой, замаскированной под репетиторские услуги. Признаками такой взятки являются завышенная цена занятий и то, что репетитор ищется не по признаку качества, а по признаку принадлежности к определенному учебному заведению. Другая распространенная форма коррупции на этом уровне - вымогательство работников социальных организаций и почтальонов по отношению к беспомощным пенсионерам, которым ими доставляется пенсия и закупаются продукты. Цена коррупционной услуги в этом случае ниже на много порядков, но социальные последствия столь же тяжелы. Интересно, что коррупционеры в обоих случаях утешают себя (и общество) схожими аргументами: при низкой официальной заработной плате получение таким путем дополнительного дохода только позволяет им сохраняться на этой работе.

¹¹ Для экономиста интересной проблемой является моделирование «рынка-входа» в коррупционное отношение для фирмы и для чиновника, а также оптимального объема коррупционного рынка по отношению к основному.

Чиновник на содержании

Если в предыдущем примере чиновник выступает как активная сторона, как организатор сети коррупционных сделок, то тут ситуация обратная. Фирма, чьи коммерческие интересы зависят от деятельности определенного органа государственной власти, приобретает агента в лице ответственного служащего этого органа. Явный контракт этого служащего с государством дополняется явным или имплицитным контрактом с фирмой или с ее представителем.

Ответные услуги "купленного" таким образом госслужащего варьируют от предоставления инсайдерской информации до "заказных сделок". Отношение возникает как по инициативе фирмы, так и — нередко — самого руководства данного органа власти, которое только таким образом может привлечь необходимого квалифицированного работника.

Чиновничье предпринимательство

В данном случае высокопоставленный государственный служащий организует собственный бизнес, ставя его в заведомо привилегированные условия по отношению к конкурентам. Такие условия могут включать — в зависимости от отрасли — гарантию выигрыша конкурсов (путем отсека от них по формальным предложениям сильных конкурентов), предоставление льготных кредитов и гарантий на них, снижение требований по качеству поставляемой продукции.

Часто механизмы реализации прав реального собственника на свою фирму—это родственные или дружеские связи, позволяющие избегать формальных "связывающих" обязательств. По мере того, как будет вводиться законодательство об аффилированных лицах, такие механизмы будут принимать более косвенные формы имплицитного договора¹².

Сети взаимных обязательств и "экономика одолжений"

Сети личных отношений связывают чиновников с конкретными частными интересами. Иногда такие связи предполагают "откуп" конкретного чиновника конкретной структурой, но гораздо чаще его включенность в сеть взаимных услуг не возмездного характера, которые, однако, концентрируются в точках принятия решений (и в государственном аппарате, и в бизнесе). Такие сети обязанных друг другу людей существуют во всех странах. Особенность сегодняшней ситуации в России—в том, что через эти сети услуг (а не через контрактные отношения) проходит на порядок большая доля ВВП, чем в развитых государствах. Применительно к государственному аппарату — это **основная** часть реальных располагаемых доходов ответственных чиновников¹³.

¹² Имплицитный договор, однако, очень чувствителен по отношению к изменениям положения его участников: реальный собственник-чиновник может потерять контроль над собственностью в результате утраты им властных рычагов.

¹³ Если быть точным, то ответственных чиновников до уровня политических фигур (так называемой категории А). Государственные

Данные отношения можно рассматривать как частный случай отношения взаимной помощи²⁶. Но в отличие от дружеских или родственных связей, когда партнеры страхуют друг друга, предоставляя друг другу при необходимости однородные продукты или услуги, отношения между чиновником и "дружественным" лицом в бизнесе или в социально-культурной сфере (театре, больнице, университете) предполагают обмен заведомо неоднородными услугами. Чиновник нуждается в услугах, которые остальные приобретают за деньги (билеты на престижные постановки, редкие медицинские услуги, обучение детей), а оказывающие такие услуги лица рассчитывают на "хорошее отношение" чиновника в рамках его служебных полномочий. Часто действует "цепочка" таких отношений: услуги оказываются не непосредственными партнерами ("друзьями"), а их следующими партнерами по цепочке.

Коррупция как инструмент государства

Девяностые годы были, можно сказать, апофеозом коррупции, когда она начала играть роль не только необходимого зла, с которым мирятся по слабости, но и роль своего рода "разделителя". Что толкает "верха", олицетворяющие само государство, к поддержке и использованию коррупции? Невозможность провести нужные решения в рамках открытых демократических процедур. Налицо конституционный коллапс: законодательная и исполнительная власти, федеральный центр и регионы упираются друг в друга в силу неправильно поделенной между ними ответственности—и в итоге блокируют действия друг друга. Договориться нельзя политически — ибо все сводится к демонстрации политического противостояния.

Тришкин кафтан

Тактическое поведение государства в 90-е годы — рост чиновничества при сохранении его ничтожного положения. Пытаясь компенсировать неэффективность "дешевых" чиновников их численностью, государство раздуло свой аппарат. Тем самым автоматически расширилась сфера вмешательства от лица государства в хозяйственные и социальные процессы — ибо каждый элемент государственного аппарата претендует на особую зону деятельности. Мы говорим именно о вмешательстве — часто деструктивном, а не о регулировании. Государственное регулирование хозяйственной и общественной жизни при этом последовательно уменьшалось.

служащие категории А, от министра до Президента, гораздо меньше зависят от сетевых связей и обязательств, поскольку их потребности покрываются государством в натуральной форме.

Коррупция снизу

(со стороны граждан, семей и предприятий) существует как один из сопутствующих элементов теневой экономики. Когда одной из сторон рыночной сделки выгодно не платить налогов, она, как правило, может принудить своего партнера увести сделку в тень. Методы принуждения — чисто экономические: предложение заведомо лучшей цены (без налогов); просто отказ от "белой" сделки в условиях отсутствия других конкурентных предложений. К настоящему времени в России сформировались целые конкурентные рынки, основанные на черном "нале". Любая фирма, включившая в цену налоги, на таком рынке неизбежно разорится. Мешает и отсутствие независимого суда и органов надзора за исполнением законов. Зависимость судей и прокуроров от соответствующих органов исполнительной власти формируется по двум линиям: финансовая и "силовая". По-прежнему существует "карманное правосудие".

Центр и регионы

Налицо разрыв полномочий государства-собственника. Де-юре эти полномочия осуществляются федеральными ведомствами, которые не имеют финансовых, информационных и кадровых возможностей их реализовать по отношению к большей части объектов. Де-факто хозяин — региональная администрация, которая, однако, не обладает рядом необходимых для успешного хозяйствования формальных прав (например, права отчуждения или долгосрочного залога). Региональная власть также не несет ответственности за свои решения перед избирателями, так как уровень собственника формально другой. Тем самым создается объективная почва для неэффективных экономических решений и злоупотреблений: полухозяин может эффективно перекачивать финансы подконтрольных предприятий на поддержку своих политических или социальных проектов, но не способен добиться эффективного функционирования предприятий самих по себе.

Пример—управление из центра госпакетами акций и госпредприятиями. Пределы дееспособности власти лежат в рамках единичных "наездов" на отдельных экономических агентов. Поэтому государство неэффективно именно на федеральном уровне, где сам масштаб задач экономической политики делает подобные методы давления бессмысленными.

С другой стороны, на региональном и местном уровнях власть дееспособна в "административном" смысле. И активно вмешивается в функционирование предприятий и распределение собственности. Это обусловлено устойчивой "государственной традицией". По объему реально осуществляемых полномочий государство деформировано в сторону регионов. По располагаемым финансовым ресурсам — в сторону центра. Именно недостаток

финансовых (фискальных) ресурсов подталкивает руководство регионов и местных образований к ненормативному вмешательству в функционирование предприятий — у этой власти недостаточно косвенных (финансовых) рычагов для воздействия на ситуацию в желательном направлении. С другой стороны, в регионах и на местах аппарат исполнительной власти построен более эффективно — исполнители обычно находятся в зоне прямой видимости руководителей и даже первых руководителей, что создает для местного бизнеса определенные трудности в "перехвате управления" звеньями аппарата власти. Просто цепочка реализации решения значительно короче.

Во-первых, необходимо **самоограничение государства**. Сужение сфер непосредственной ответственности (в виде обязательств по регулированию или арбитражу), передача ее в саморегулирующиеся объединения участников тех или иных видов хозяйственной и социальной деятельности и в территориальные объединения жителей на местах. Опыт нескольких сфер, где такое делегирование полномочий произошло, показывает, что государственные интересы (если они состоят в эффективном развитии рынка и повышении его устойчивости) не пострадали. Внутри самого государства необходимо, руководствуясь принципом "владею тем, что контролирую", передать значительную часть полномочий собственника от федерального центра субъектам Федерации и от них муниципальным образованиям. Разгрузить государство от массы мелких (и по факту не исполняемых) административных и арбитражных обязательств, при сохранении за ним функции гаранта и конечного арбитра.

Надо передать часть регулятивных полномочий государства добровольным профессиональным ассоциациям участников рынка. Имеются в виду, например, регламентация деятельности данного рынка и первичный арбитраж.

Сделать выборную и исполнительную власти ближе к человеку. Это требует заново построить систему власти на муниципальном и субмуниципальном уровне. Муниципальная власть должна быть наделена налоговыми, полицейскими и судебными полномочиями.

Перераспределить полномочия государства как собственника с федерального на региональный уровень по 80-90% объектов федеральной собственности, помимо крупнейших предприятий. Это восстановит порванную связь власти и ответственности в государственном организме.

Надо продолжить конституционную реформу. При возможных вариантах ее проведения следует добиться главного — исключения сегодняшней ситуации конституционного ступора, когда власть вынуждена прибегать, как к правилу, к закадровым (коррупционным по натуре) методам политического диалога с оппозицией. Необходимо также избежать положения, когда

полномочия ветвей власти не подкрепляются ответственностью (например, никто не отвечает за принятый государственный бюджет: он внесен правительством, изменен Думой — в итоге у бюджета нет авторов).

Предстоит дальнейшее совершенствование законодательства и судебной системы по трем направлениям:

- завершение кодификации и систематизации, исключение конфликта законов;
- корректировка гражданского законодательства, направленная на ограничение возможности использования фирм-однодневок и махинаций с использованием "временных" юридических лиц;
- последовательное доведение всех законодательных актов до однозначных и долговременных норм прямого действия. В условиях низкой правовой культуры исключительно важна относительная простота правовых норм как с точки зрения их усвоения участниками политической и хозяйственной жизни, так и с точки зрения контроля. При этом "конечные" нормы должны быть максимально конкретны и реалистичны, что позволит сузить границы их произвольного толкования чиновниками;
- введение системы муниципальных судов (по мелким правонарушениям и гражданским делам) и профессиональных арбитражей, основывающих свои решения в рамках действующего законодательства на учете контекста дела, с возможностью апелляции к "обычному" суду.

Возможна реформа территориального устройства, финансового, материального и силового обеспечения органов суда и прокуратуры, а также следственных органов ФСБ.

В повестке дня — реформа государственной службы. Сегодня государство несправедливо и пренебрежительно относится к своим чиновникам, они чувствуют себя социально и политически незащищенными. Экономия на государственном аппарате превратилась в самый популярный способ сокращения бюджетных расходов как со стороны самой власти, так и оппозиции.

Надо понять, что новый служилый класс составляет каркас государства и персонифицирует его в гораздо большей степени, чем политики. Сегодня многие представители служилого класса сохраняют лояльность собственному ведомству.

Надо консолидировать и упростить государственный аппарат, укрупнить ведомства, убрать сферы двойной и тройной компетенции. Например, в сфере регулирования экономики должно остаться только два ведомства; финансов и экономики, а также независимая антимонопольная служба. Задачи проведения государственной промышленной политики должны осуществляться государственными концернами и агентствами, координирующимися Минэкономики.

Эффективное государство не может быть получено даром. За это обществу придется назначить достаточно высокую цену за исполнение обязанностей ответственных государственных служащих. Необходимо настойчиво формировать систему социальных гарантий для работников государственного аппарата. Абсолютно недопустимо недофинансирование государственного аппарата, включая судебную систему.

Уровень оплаты труда принимающих решения работников государственного аппарата должен быть достаточным для достойного существования без поиска дополнительных источников заработка. Необходимо минимум в 3-4 раза поднять оклады и увеличить фонд премиального и за выслугу лет вознаграждения ответственных работников федеральных ведомств и судебного ведомства. Имеются в виду чиновники, начиная с начальника отдела. При этом предполагается сильная дифференциация денежного вознаграждения: специалистам зарплату не поднимаем, начальникам отделов — увеличиваем в 2 раза, начальникам управлений и департаментов — в 4 раза, заместителям министров—в 6-7 раз (уместно напомнить, что это будет соответствовать где-то 1500 долларов в месяц, то есть доходу не первого руководителя среднего предприятия). Денежное содержание высших государственных чиновников (количество которых исчисляется 2-3 сотнями) должно составлять 2-5 тыс. долл. в месяц, причем пенсия — не менее 50% от этого.

Чиновник высокого ранга и сейчас обходится казне в 10-20 раз дороже своего денежного содержания. По нашим расчетам, эффективное повышение зарплаты 15-20 тысячам ответственных государственных служащих будет стоить около 10 миллиардов рублей в год. Это 0,3% ВВП 2002 года. Для сравнения: чистые потери в результате бегства капитала из России составляют 11-15 миллиардов долл. в год, в том числе чистые потери бюджета—до 2 миллиардов долл. Недополученные налоги от теневых операций внутри страны оцениваются в 7-10 миллиардов долл. Если ужесточение ответственности в госаппарате сможет создать эффективные преграды хотя бы для 10 процентов этих потоков, затраченные средства с лихвой вернутся в бюджет в том же году.

Источники такого повышения лежат также в резком сокращении численности младшего и среднего административного персонала государственных ведомств, а также в сокращении числа ведомств.

Единство государственного аппарата должно найти выражение и в установлении единой для всех ведомств системы классовых чинов государственных служащих и системы поощрений и наград за особые достижения и выслугу лет. Сейчас карьера чиновника лишена четких ориентиров. Некоторым исключением выступают лишь Вооруженные Силы.

Система классовых чинов (званий) должна быть прозрачна, привязана к занятию определенных

должностей. Должен быть определен и четко соблюдаться пакет материальных благ и услуг, соответствующий каждому чину (званию). Денежное содержание, соответствующее чину, выплачивается безотносительно к занимаемой должности, включая периоды "вне должности" (в запасе) и в отставке. В последнем случае заменяет — пенсию.

Процедура изгнания с государственной службы и лишения чина (звания) должна быть изъята из рук начальства и передана специальным судам чести, состоящим из отставных чиновников, назначаемых пожизненно. Исполнительная власть по своему произволу может не использовать негодного чиновника, но не уволить его с госслужбы.

Необходимо создание для каждого должностного лица зоны персональной ответственности. Все административные решения должны иметь ответственных авторов: награждаемых за успех, порицаемых за ошибку, подлежащих ответственности за нарушение закона или должностных обязанностей. Обезличивающая коллегиальность (ведомственность) большинства административных решений не позволяет сегодня ни одного, ни другого, ни третьего. Требуется формирование контрольных каналов "обратной связи" вершин государственной пирамиды с населением. В первую очередь нужно развивать опыт, уже накопленный мэрией Москвы и рядом федеральных силовых ведомств. Речь идет о "горячих линиях", по которым желающие могут сообщить о фактах вымогательства и иного незаконного поведения государственных и муниципальных служащих. Очевидно, что немедленное публичное расследование в таких случаях не дает положительных юридических результатов. За такими служащими должно устанавливаться негласное наблюдение со стороны контрольных органов.