

© 2010 г.

**Николай Смирнов**

руководитель направления Национального института системных исследований проблем предпринимательства  
(e-mail: smirnoff@nisse.ru)

## **О РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ КОРРУПЦИИ**

В статье анализируется влияние коррупции на сравнительную эффективность альтернативных режимов регулирования (государственное регулирование, саморегулирование, сорегулирование, отсутствие регулирования) и на рациональный выбор экономических агентов. Анализ основан на дифференцированном подходе, включающем типологическое разделение (1) *ex ante*, *ex post* и стратегической коррупции, (2) частных и общественных потоков ренты, (3) внутренних и внешних изъянов режимов регулирования и издержек координации экономических агентов.

**Ключевые слова:** коррупция, структура управления, изъяны регулирования, коррупционный капитал, стратегическая коррупция, административные барьеры, саморегулирование, сорегулирование.

**Понимание регулирования экономики как средства реализации общественного интереса предполагает рассмотрение наличия рыночных изъянов как необходимого условия для вмешательства государства или иных экономических институтов. Однако механизмы такого вмешательства несовершенны. Одним из несовершенств является коррупция, понимаемая нами как структура управления оппортунистическим поведением в институтах регулирования<sup>1</sup>.**

Существование коррупции поддается объяснению в рамках понимания регулирования как средства реализации частных интересов при официальном стремлении к достижению общественного интереса<sup>2</sup>. Национальным планом противодействия коррупции она рассматривается как неизбежное следствие избыточного администрирования со стороны госу-

---

<sup>1</sup> Аналогичное по сути определение было впервые предложено и обосновано нами в Смирнов Н.В. Антикоррупционная политика как фактор социально-экономического развития России и ее регионов // Теория и практика системных преобразований: Экономика, управление, социология. - М.: ЛЕНАНД, 2009. С. 53-69..

<sup>2</sup> См., например, Banerjee, A. (1997), A Theory of Misgovernance, Quarterly Journal of Economics 112(4): 1289–1332.

дарства. С нашей точки зрения, коррупция как явление не ограничивается рамками такого понимания и может рассматриваться вне зависимости от форм интересов по отношению к самым различным институтам, тем не менее, настоящая статья посвящена именно институтам регулирования.

Достаточно часто во властных коридорах коррупция рассматривается абстрактно, а борьба с ней – чрезмерно узко. Мы же предлагаем более сложный и рациональный подход. Сошлемся на мнение Л. Якобсона: «Варианты, предполагающие активное государственное вмешательство, помогают преодолеть изъяны рынка, но часто связаны с изъянами государства. Принимая политическое решение, следует сопоставить экономические последствия тех и других, чтобы определить оптимальную форму и меру вмешательства»<sup>1</sup>. Наилучшим аналитическим инструментом можно считать новую институциональную экономическую теорию (НИЭТ)<sup>2</sup>

Рассмотрим *влияние коррупции на сравнительную эффективность альтернативных режимов регулирования экономической деятельности в регионах России*. Объектом анализа являются следующие режимы: государственное (федеральное и региональное) регулирование, саморегулирование (делегированное и добровольное), сорегулирование (с участием государства). Впрочем, сравнительный анализ эффективности указанных альтернатив уже содержится в работе П. Крючковой<sup>3</sup>, поэтому в данной статье мы будем опираться на имеющиеся результаты.

Для достижения поставленной выше цели необходимо последовательно решить следующие задачи:

- сформулировать базовые предпосылки и дать операциональные определения основным используемым понятиям;
- проанализировать на предмет коррупциогенности (рисков возникновения коррупции) альтернативные режимы регулирования;
- проанализировать рациональный выбор участников отношений в альтернативных режимах регулирования;

---

<sup>1</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319 с. – ISBN 5–7567–0061–7., с. 114.

<sup>2</sup> Подробный систематический очерк современного состояния НИЭТ представлен в: Фурботн Э. Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. СПб.: Издат. дом С.-Петербург. гос. ун-та, 2005.

<sup>3</sup> См. Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ / Международная конфедерация обществ потребителей. – М.: ТЕИС, 2005. – 255 с.

- разработать и предложить на основе анализа рационального выбора варианты оптимизации регулирования экономики на федеральном и региональном уровне.

Наш анализ будет основан на следующих предпосылках, в целом согласующихся с принятыми в НИЭТ:

- функционирование общих экономических институтов (легальной институциональной среды), включая гражданское право, судебную систему, действующих на всей территории государства;
- действие федеральных и региональных метаинститутов регулирования, определяющих порядок введения и изменения регуляций;
- действие определенных режимов регулирования, различающихся по регионам и секторам экономики. Под режимом регулирования далее будем понимать комплекс взаимодополняющих институтов ведения хозяйственной деятельности, состоящий из определенных правил и механизмов принуждения (обеспечения их исполнения). Регионами будем называть субъекты федерации, что соответствует практике государственного регулирования в регионах<sup>1</sup>;
- ограниченная рациональность участников отношений, включая объектов и субъектов регулирования, означающая, что их возможности по сбору, обработке информации и принятию рациональных решений имеют, во-первых, технологические (физические и временные) ограничения, во-вторых, экономические ограничения – издержки<sup>2</sup>;
- необходимость инвестиций для введения и издержек функционирования режимов регулирования, различающихся по структурным параметрам;
- допущение оппортунизма как сильной формы поведения<sup>3</sup> и коррупции как структуры управления таким поведением. В данной статье мы не будем делать акцент на выборе конкретных структурных альтернатив коррупции, так как этот вопрос уже проанализирован нами в более ранней статье<sup>4</sup>.

Использование коррупции связано с инвестициями в общий и специфический (относительно регионов и секторов) *коррупционный капитал*.

---

<sup>1</sup> При необходимости понятие «регион» может быть применено к особым экономическим зонам или муниципалитетам, однако это не предполагается в настоящей статье.

<sup>2</sup> См. также Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996., глава 2, раздел 1.

<sup>3</sup> См. там же.

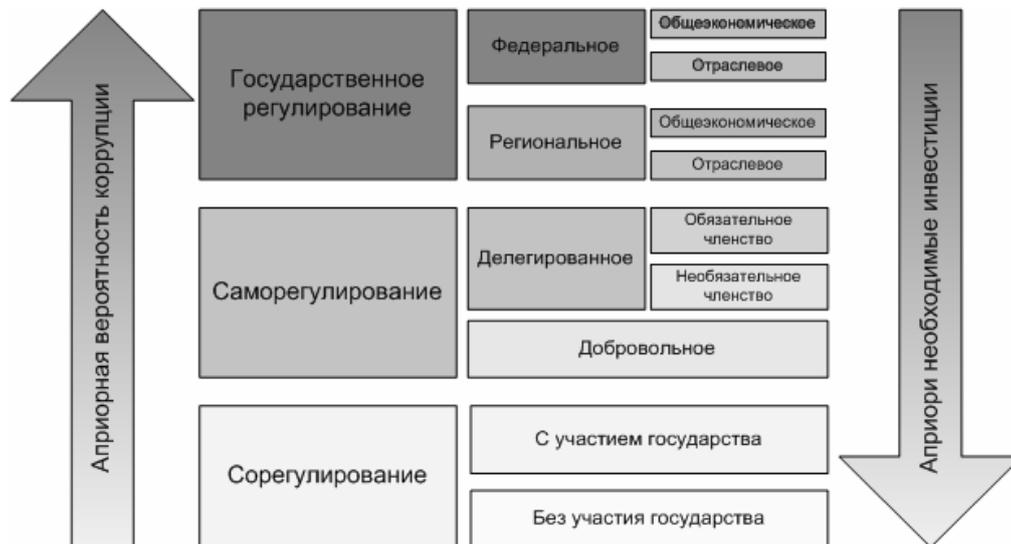
<sup>4</sup> Смирнов Н. Институциональная природа коррупции // Общество и экономика. – 2010, № 2.

Общий коррупционный капитал может быть использован вне зависимости от региона и сектора экономики и характеризует индивидуальные способности участников отношений вступать в коррупционные сделки. Специфический коррупционный капитал является выражением накопленных знаний, опыта, связей, обеспечивающих непрерывность коррупционных транзакций в определенном экономическом секторе или отдельном регионе.

Объекты регулирования также могут менять сектор экономики, регион, страну или уходить в «тень», то есть за рамки общей институциональной среды.

Перечисленные альтернативные варианты выбора связаны с издержками:

- смены экономической деятельности – барьеры входа/выхода в экономический сектор, зависящие от режима регулирования;
- смены региона – межрегиональная мобильность капитала;
- смены резиденции (офшор) – внешняя мобильность капитала;
- теневой деятельности – издержки сохранения секретности.



Источник: составлено автором.

**Рисунок 1. Априорно ожидаемые параметры альтернативных режимов регулирования**

Общей исследовательской гипотезой является снижение априорной (ожидаемой) вероятности возникновения коррупции и рост не-

**обходимых инвестиций по мере учета интересов участников и аутсайдеров альтернативных режимов регулирования (см. схему), позволяющих компенсировать или устранять изъяны рынка, которые будут проанализированы далее в статье.**

Перейдем к непосредственному анализу представленных на схеме режимов регулирования.

Рациональный выбор участников экономических отношений зависит от качества федерального и регионального государственного регулирования.

1. Под государственным регулированием мы понимаем использование юридических инструментов (регуляций) для реализации целей социально-экономической политики<sup>1</sup>. Характеристика регуляций как юридических инструментов означает, что адресаты регулирования принуждаются государством к следованию предписанной модели поведения под угрозой законного наказания, осуществляемого специализированными государственными ведомствами.

В соответствии с определенными нами предпосылками, введение, адаптация и изменение регуляций производится ограниченно рациональными профессионалами, в той или иной степени склонными к оппортунизму. Можно утверждать с высокой степенью вероятности, что данная теоретическая трактовка в целом соответствует мотивации большинства государственных служащих. Из этого следует, что как процесс, так и результаты принятия регулирующих решений часто отклоняются от оптимальных, что сопровождается квазирентными потоками для тех или иных социальных групп (отдельных должностных лиц, представителей бизнеса или граждан).

Для дальнейшего анализа важно заметить, что, исходя из двоякой природы государственного регулирования, в соответствии с принятым нами определением, образующиеся в результате отклонений изъяны могут носить последствия как юридического, так и социально-экономического характера. При этом на практике юридические изъяны, как правило, приводят и к социально-экономическим последствиям. Отметим, что регуляции принято делить на экономические, целью которых является повышение эффективности использования ресурсов, и социальные, направленные на удовлетворение общественных ценностей<sup>2</sup>. В ходе дальнейшего анализа нами сделан акцент именно на экономическом регу-

---

<sup>1</sup> См. Johan den Hertog, *General Theories of Regulation*. // Bouckaert B., De Geest G. (eds). *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

<sup>2</sup> См. также: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Авт. коллектив: Н.Г. Замооронова, П.В. Крючкова, Е.В. Луковкина, В.Л. Тамбовцев). *Бюро экон. Анализа*. – М.: ТЕИС, 2005., с. 11.

лировании и характере его последствий, однако логика рассуждений может быть без ущерба распространена и на социальное регулирование.

Процесс введения регуляций, рассматриваемый как контрактный, сопровождается неполнотой и асимметричностью распределения информации между его непосредственными участниками (инсайдерами) с одной стороны и адресатами – с другой, а также третьими лицами. Конкретные параметры распределения информации во многом определяются качеством соответствующих метаинститутов. В подобной ситуации, рассмотренной Дж. Акерлофом для рынка поддержанных автомобилей<sup>1</sup>, возникает проблема неблагоприятного отбора как *ex ante* разновидности оппортунистического поведения, поскольку «несовершенные» регуляции, связанные с положительными квазиэкономическими потоками для инсайдеров, постепенно вытесняют регуляции, нацеленные на общественный интерес.

Изъяны регулирования могут появляться как случайно, так и целенаправленно. Введение последних, с одной стороны, требует осуществления инвестиций, по большей части специфических, а с другой стороны, связано с рисками, что является основанием для создания структуры управления, обеспечивающей целостность транзакций (по введению «несовершенных» регуляций), то есть – *ex ante* коррупции. При небольших рисках срыва введения «нужного» регулирования могут возникать гибридные коррупционные сделки, при которых стороны сохраняют свою автономность, но принимают специфические меры предосторожности, например, взаимные возможности разоблачения или индуцированную асимметрию информации<sup>2</sup>. Достаточно высокие риски могут послужить основанием для вертикальной коррупционной интеграции<sup>3</sup> в виде расстановки «своих» людей на ключевые должности, при этом направление интеграции может быть как прямым (так называемый «захват» бизнеса), так и обратным («захват» регулятора), и зависит от соотношения переговорных сил сторон.

Действующие изъяны, появившиеся в результате введения регулирования случайным или целенаправленным образом, выражаются в недоучете, игнорировании или нарушении интересов адресатов регулирования, а также третьих лиц, воспринимающих косвенные эффекты. Стрем-

---

<sup>1</sup> Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм. / Пер. с англ. // THESIS, вып. 5, с. 91-104.

<sup>2</sup> Подробнее об асимметрии информации см. Шаститко А.Е. Сигналы и дерегулирование экономики. М.: ТЕИС, 2003.

<sup>3</sup> Данная терминология используется нами в отношении коррупции в смысле, аналогичном определению экономики транзакционных издержек, и в данной работе будет определяться дополнительно лишь при необходимости. См. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.; Лениздат, 1996., глава 4.

ление «проигравших» компенсировать свои потери в частном порядке может быть реализовано в формах постконтрактного (*ex post*) оппортунистического поведения, включая (1) отлынивание (*shirking*), состоящее в скрытом использовании контрактных ресурсов в иных целях<sup>1</sup> или, что то же самое – в производстве ложных контрактных сигналов, примером которого является оформление необходимой документации за вознаграждение без проведения надлежащей проверки (либо наоборот – проведение проверок без оформления соответствующих документов), (2) вымогательство или шантаж (*hold-up*), означающие использование преимуществ, возникших в рамках выполнения контракта, для изменения его условий, буквальным примером которых является требование официального лица взятки за успешное и своевременное завершение процедуры. В условиях значимых изъянов регулирования их частная компенсация требует систематического, а значит, рискованного использования отлынивания и шантажа. Снижение рисков такой компенсации возможно путем создания специализированных структур управления – *ex post* коррупции. Гибридной формой структуры управления коррупционными транзакциями являются, в частности, посреднические фирмы, снижающие риски разоблачения, а также личные связи.

**Воспроизводство коррупции происходит за счет неблагоприятного отбора участников отношений регулирования и накопления коррупционного капитала в обществе как значимого конкурентного преимущества.**

Полученная нами теоретическая классификация коррупции в сфере государственного регулирования – выделение ее *ex ante* и *ex post* разновидностей – основана на ее оппортунистической природе и поэтому должна быть дополнена важным объединяющим компонентом – коррупцией, основанной на стратегической форме постконтрактного оппортунизма<sup>2</sup>. Несмотря на ограниченную рациональность, проектировщики регулирования могут быть осведомлены о последствиях введения того или иного изъяна регулирования в виде будущих коррупционных возможностей. Таким образом, введение «несовершенного» регулирования может стать элементом коррупционной стратегии, целью которой является извлечение коррупционной ренты. Результатом реализации коррупционных стратегий являются интегрированные коррупционные сети, способные охватить даже метаинституты и которым соответствуют народные элите-

<sup>1</sup> Стоит заметить, что данная форма оппортунизма наиболее часто отождествляется с понятием коррупции в современных научных исследованиях.

<sup>2</sup> Классификацию оппортунистического поведения см. в: Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория, Москва, Инфра-М, 2004. Глава 2., с. 62-66.

ты «все схвачено» или «везде свои люди». Стратегический выбор между использованием юридических и чисто экономических изъятий связан с разницей между ожидаемыми потоками коррупционной ренты и необходимыми коррупционными инвестициями во введение изъятия и создание ex ante структуры управления. Представляется, что юридические изъятия требуют больших инвестиций ex ante, что связано с более высокими рисками разоблачения, так как их легче выявить, но и с большим потоком ренты ex post, так как юридические изъятия позволяют в дальнейшем избегать законного наказания, то есть легализовать ex post коррупцию. Таким образом, стратегический выбор зависит от доступности для непосредственных проектировщиков регулирования коррупционного ресурса и склонности к риску<sup>1</sup>.

Направление частных и общественных потоков ренты, как распределительный эффект регулирования, определяет необходимые условия эффективности видов коррупции: ex ante, ex post, стратегической формы. Результаты подробного анализа, основанного на этом утверждении, наглядно продемонстрированы в следующей таблице.

Таблица 1

**Возможности эффективной коррупции в зависимости от распределительных последствий регулирования**

Поток ренты от регулирования		тип регулирования ↓	Возможности эффективной коррупции					
			Ex ante		Ex post		Стратегическая	
Общественный	Частный		Общественная	Частная	Общественная	Частная	Общественная	Частная
тип коррупционного эффекта →			1	2	3	4	5	6
Положительный (+)	+	(1)	нет	нет	нет	нет	нет	нет
	-	(2)	нет	нет	нет	есть	нет	нет
Отрицательный (-)	+	(3)	нет	есть	нет	есть	нет	есть
	-	(4)	нет	есть	есть	есть	нет	есть

Источник: составлено автором.

Эффективное регулирование, сопровождающееся чистыми (за вычетом издержек) выгодами как для общества в целом, так и для каждого адресата, не способно спровоцировать возникновение коррупции, так как

<sup>1</sup> В этом отношении юридический изъятие выполняет функцию страхования эксплуатации экономического.

нарушение правил в данной ситуации не соответствует рациональному поведению экономических агентов (субъектов экономики). Примером такого регулирования теоретически может служить регистрация прав собственности на недвижимость, приносящая выгоды как владельцам недвижимости, так и обществу в целом. Этот пример не означает, тем не менее, априори отсутствия коррупции на практике, так как, во-первых, практика применения института регистрации может существенно отличаться от его идеальной модели, а во-вторых, существует вероятность наличия несогласных меньшинств или маргиналов (преступников), для которых, в отличие от большинства объектов регулирования, частные издержки регулирования превалируют над выгодами. Для них такие регуляции относятся ко второму типу.

Эффективные регуляции, сопровождающиеся чистыми издержками для адресатов, являются, по определению, эффективными административными барьерами<sup>1</sup>. Возникновение в них коррупции вполне возможно *ex post* и сопровождается негативными общеэкономическими последствиями. Представляется, что борьба с коррупцией силовыми методами, проводимая правоохранительными органами, обусловлена именно этими предпосылками. Однако в силу практического несовершенства метаинститутов они часто не выполняются.

Если возникновение первых двух типов регуляций объясняется теориями общественного интереса, то возникновение неэффективных регуляций, связанных, тем не менее, с положительным рентным потоком для адресатов, объясняется с позиций экономической (чикагской) теории регулирования<sup>2</sup>. Такие регуляции обязаны своим появлением *ex ante* коррупционной сделке, предмет которой включает юридические изъятия. Типичным примером регуляций третьего типа является разнообразная промышленная политика, проводимая в интересах конкретных отраслей без учета общеэкономических издержек. Наглядным примером могут также являться различные необоснованные законодательные изъятия. Возможность получения выгод *ex post* от введенного регулирования может привлечь аутсайдеров и спровоцировать возникновение *ex post* коррупции. Общественно затратные регуляции, как правило, являются продуктом стратегической коррупции.

В полной мере это относится к *регуляциям четвертого типа – неэффективным административным барьерам, возникновение которых*

---

<sup>1</sup> Аузан А.А., Крючкова П.В. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ «Спрос» КонфОП, 2002.

<sup>2</sup> См., например, Stigler G. The Theory of Economic Regulation. // Bell Journal of Economic and Management Science. 1971. V. 2. P. 3-21.

объясняется с позиции теории рентоориентированного поведения<sup>1</sup>. Возникая, как правило, в результате коррупции, они нацелены на массовое воспроизводство коррупционных потоков. Поэтому в результате их установления ex post коррупция может иметь даже общественное экономическое оправдание, что делает беспомощной антикоррупционные общественные призывы и пропаганду. В российской практике это произошло в связи с введением всеобъемлющей обязательной сертификации продукции в начале 1990-х годов. Тогда временно были установлены такие требования и процедуры, которые не могли ни физически соблюдаться производителями, ни проверяться государственными органами. Так фактически был создан коррупционный рынок сертификатов, создающий иллюзию безопасности продукции и реальный неэффективный административный барьер, преодоление которого добросовестным образом в целом связано с запретительно высокими издержками.

*Адекватной же мерой противодействия такой коррупции, на наш взгляд, является дерегулирование, то есть замена государственных регуляций альтернативными формами.* При кажущейся технологической простоте и логичности дерегулирование, в первую очередь, имеет политический характер и упирается в стратегическое противостояние коррупционных и антикоррупционных сил, победа в котором, если и возможна, то только при условии перманентного превосходства одной из сторон либо в результате сильных внешних потрясений, носящих ex ante непредсказуемый характер последствий. Применительно к сертификации это выражается в безуспешности реформы технического регулирования<sup>2</sup>, которая изначально была нацелена не только на исправление существующей ситуации, но и недопущение подобных случаев в будущем. Положительные практические сдвиги можно наблюдать, например, в принятии в конце 2009 года постановления правительства РФ, утвердившего замену обязательной сертификации декларированием соответствия значительной части продукции<sup>3</sup>.

2. Федеральные регуляции по определению распространяются на всю территорию государства и могут носить универсальный характер (например, налогообложение, общие требования безопасности продукции и процессов, связанных с ее производством) или распространяться на от-

<sup>1</sup> См., например: Tullock G. Rent Seeking. // Aldershot, Edward Elgar. 1993.

<sup>2</sup> Начало реформе было фактически положено принятием федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2009 года № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».

дельные отрасли или сектора экономики (лицензирование отдельных видов деятельности, требование обязательного страхования ответственности, специальные режимы налогообложения). Региональное регулирование также может носить общий экономический характер (например, региональное налогообложение) или охватывать лишь отдельные виды деятельности (лицензирование, находящееся в ведении субъектов федерации, или тарифное регулирование).

Наряду с коррупцией, как частным способом компенсации несовершенства государственного регулирования, для его адресатов существуют альтернативные возможности его избежать (устранить для себя), различающиеся по регионам. Так смена экономической деятельности (в частности, производство товаров-субститутов) позволяет избежать отраслевого регулирования, однако сохраняет необходимость иметь дело с федеральными регуляциями и преодолевать барьеры входа/выхода. Эффект от данной альтернативы становится максимальным, когда регулирование носит узко специализированный характер, виды экономической деятельности позволяют использовать одни и те же ресурсы производства, так что безвозвратные потери в связи с отказом от использования специализированных ресурсов незначительны. Препятствием для смены экономической деятельности являются также факторы спроса, включающие ценовую и неценовую эластичности и издержки переключения.

3. Другой альтернативой является смена региона или государства как способ избежать действия общеэкономических региональных или федеральных регуляций, соответственно. Логично предположить, что издержки эмиграции выше издержек смены региона, однако это становится не так очевидно для приграничных регионов или анклава (Калининградской области). Смена государства открывает гораздо более широкий выбор режимов регулирования, чем просто переезд в соседний регион, что активно используется офшорными компаниями.

В этом смысле действия региональных органов государственного регулирования, направленные на выстраивание барьеров выезда из региона, можно интерпретировать как инвестиции в устойчивость коррупционных транзакций. Различные институциональные барьеры, такие, как регистрация по месту жительства, трансакционные издержки продажи жилья, инфраструктурные ограничения, включая транспортную и информационную недоступность, даже культурные традиции, включающие территориальные и родственные связи, выступают в качестве механизмов поддержки коррупционных транзакций. Действия или бездействия региональных властей, направленные на сохранение или усугубление данной ситуации, таким образом, являются инвестициями в коррупционный капитал.

4. В условиях сравнительно высоких барьеров для смены вида деятельности или территориального размещения, определяемых в основном объективными экономическими условиями, изъятия регулирования позволяет избежать теневая структура управления, опосредующая транзакции вне легальной институциональной среды. Одно из наиболее выдающихся исследований, создающих системное представление об условиях теневой деятельности, опубликовано в книге Эрнандо де Сото<sup>1</sup>.

Основной причиной возникновения теневых («внелегальных», по Де Сото) отношений является отрицательный спрос на регуляции типа 4, и их избежание является самой важной выгодой адресатов. При этом они вынуждены нести целый ряд частных издержек:

- инвестиции в создание теневой институциональной среды (коллективное действие);
- повышенные транзакционные издержки (в силу сравнительных недостатков теневой институциональной среды);
- издержки отказа от ряда эффективных комплементарных регуляций;
- ограничения в источниках инвестиций и рынках сбыта;
- издержки взаимодействия с агентами легальной экономики;
- издержки сохранения секретности;

Среди общественных издержек теневой деятельности наиболее значимыми являются:

- ограничение экономического развития в силу имманентных свойств теневой деятельности;
- снижение спроса на право и воспроизводство правового нигилизма как неформального правила;
- снижение эффективности выполнения государственных функций.

Таким образом, нами показано, что изъятия государственного регулирования могут сопровождаться достаточно разнообразными координационными и распределительными последствиями в виде неэффективных ограничений и безвозвратных потерь для субъектов экономики и ее развития в государстве и регионах. Решение данной проблемы связано с поиском альтернативных механизмов регулирования экономической деятельности.

Альтернативой государственному регулированию может выступать саморегулирование. Анализ эффективности государственного регулиро-

---

<sup>1</sup> Эрнандо де Сото. Иной путь: Невидимая революция в третьем мире: [Исслед. нелегал. экономики в Перу: / Пер. с англ.]. – М.: Catallaxy, Б. г. (1995).

вания показал, что базовые предпосылки ограниченной рациональности и оппортунизма в результате неблагоприятного отбора регуляций приводят к распространению коррупции. Частный выбор в данных условиях всегда связан с существенными безвозвратными издержками, и даже попытки коллективного ухода в теневой сектор не способны повлиять на суть проблемы.

Возвращаясь к предпосылкам, заметим, что оппортунизм, видимо, является чертой человеческого поведения, заданной на генетическом уровне, которая так или иначе проявляется во всех культурных сообществах и вне зависимости от воспитания, а ограничения способностей человека принимать рациональные решения могут быть преодолены технологически лишь отчасти<sup>1</sup>. Тем не менее, возможности применения НИЭТ позволяют нам утверждать, что коррупция, обусловленная этими предпосылками, может быть преодолена институционально в результате выбора альтернативных режимов регулирования.

Одним из них является саморегулирование – институт, в рамках которого (1) группой экономических агентов создаются, адаптируются и изменяются легальные правила, регулирующие хозяйственную деятельность этих агентов, (2) эти агенты, будучи объектами регулирования, имеют возможность легально управлять поведением регулятора<sup>2</sup>. Если первая часть данного определения означает установление неких регуляций, что характерно и для государственного регулирования, то вторая его часть содержит принципиальное отличие, так как *государство может быть «управляемо» непосредственно объектами регулирования только с помощью коррупции*, что было подробно проанализировано нами выше.

Под организацией саморегулирования (далее – СРО) будем понимать сеть контрактов (обычно – зонтичный контракт), заключаемых множеством экономических агентов, действующих в рамках правил, определяемых институтом саморегулирования<sup>3</sup>.

По степени автономности от государства можно различать добровольное и делегированное саморегулирование. В случаях установления правил и контроля их выполнения полностью самими участниками саморегулирование считается добровольным. Участие государства в каком-

---

<sup>1</sup> См. также Шаститко А.Е. Модели человека в экономической теории: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, – 142 с.

<sup>2</sup> Определение саморегулирования с точностью до терминологии аналогично сформулированному в работе Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ / Международная конфедерация обществ потребителей. – М.: ТЕИС, 2005., с. 13.

<sup>3</sup> См. там же, с. 14.

либо из компонентов, помимо институциональной среды, означает делегированный характер саморегулирования.

С одной стороны, *в рамках добровольного саморегулирования, по сравнению с государственным регулированием, рациональные ограничения введения, изменения и адаптации регуляций являются гораздо менее жесткими, так как в информационном обмене участвуют все объекты регулирования, а издержки уклонения от регулирования частным образом существенно ниже в силу возможности выхода из состава СРО.* Таким образом, саморегулирование связано с гораздо меньшими внутренними изъятиями<sup>1</sup>, способными спровоцировать внутреннюю коррупцию (между СРО и ее участниками), риск возникновения которой все же остается при наличии значимых барьеров выхода и асимметричного распределения информации и переговорных сил между участниками.

Тем не менее, возможности устранения внутренних изъятий посредством саморегулирования имеют существенные ограничения, обусловленные издержками коллективных действий агентов экономики и противодействием государства, не желающего терять свои монопольные позиции в области регулирования. Так, саморегулирование может быть основано между экономическими агентами, объединенными только по определенным принципам и лишь определенным образом (например, в отдельных отраслях); имеющийся набор санкций имеет ограниченную (как правило, меньшую по сравнению с юридическими) действенность<sup>2</sup>; данный режим регулирования подразумевает наличие аутсайдеров.

Кроме этого, *саморегулирование не только не позволяет устранить внешние изъятия рынка, но может и спровоцировать их увеличение.* Так саморегулирование может быть инструментом ограничения конкуренции (за счет повышенной координации экономических агентов) и введения в заблуждение потребителей (посредством производства ложных сигналов), а также расширения вредного производства, то есть дополнять структурные изъятия рынка стратегическими. Важным с нашей точки зрения выводом является то, что, находясь в рамках общей институциональной

---

<sup>1</sup> В используемой нами терминологии внутренние изъятия саморегулирования вызывают негативные внутренние экстерналии (издержки саморегулирования для участников, не входящие в условия контракта); внешние изъятия саморегулирования можно считать аналогичными рыночным.

<sup>2</sup> Сравнительные недостатки механизма принуждения в рамках саморегулирования вытекают из определения государства как организации, обладающей сравнительными преимуществами в осуществлении насилия на определенной территории: см., например, North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Экстремальным проявлением ограничения принуждения может стать размывание саморегулирования, сводящееся к имитации правил без осуществления реального регулирования.

среды, саморегулирование может выступать основой структуры оппортунистического поведения в государственном регулировании – коррупции.

Внешние изъятия добровольного саморегулирования могут быть компенсированы государством при помощи делегирования функций дополнительного контроля за участниками рынка. Делегированные СРО, с одной стороны, характеризуются повышенной действенностью и позволяют компенсировать внутренние и внешние изъятия, не устраненные в рамках добровольного саморегулирования, а с другой – несут на себе риски возникновения коррупции, присущие государственному регулированию. Риски возникновения и распространения коррупции в режиме делегированного саморегулирования с обязательным членством могут быть даже выше по сравнению с режимом государственного регулирования, особенно, если делегированная СРО занимает монопольное положение<sup>1</sup>: дополнительный эффект достигается за счет координации, присущей участникам саморегулирования. Отсутствие требования об обязательном участии экономических агентов в СРО способно решить проблему лишь частично, поскольку аутсайдеры саморегулирования, не имея коррупционного ресурса и других, добросовестных, преимуществ СРО, вряд ли будут способны сохранить хоть сколько-нибудь устойчивое положение на рынке.

Анализ влияния структуры регулятора на распределительные последствия коррупции в работе Шляйфера и Вишни<sup>2</sup> позволяет сделать аналогичные выводы для сравнения различающихся по структуре режимов государственного регулирования и делегированного саморегулирования. Так, частные издержки от коррупции для агентов рынка будут наибольшими в случае государственного регулирования, что связано с необходимостью инвестирования в коррупционный капитал нескольких служб. Такие инвестиции достаточно осуществить единожды в условиях монопольной делегированной СРО, а значит, соответствующие издержки снижаются для каждого из агентов. Несмотря на это, совокупный объем коррупционных платежей во втором случае может быть больше благодаря преимуществам координационных действий. Возможность выбора из нескольких СРО или отказа от участия в саморегулировании стимулирует

---

<sup>1</sup> В российской практике делегированное саморегулирование с монопольными условиями реализовано в сфере нотариальных услуг: в соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации о нотариате» (ст. 2, 29) нотариусы, занимающиеся частной практикой, должны быть членами региональных нотариальных палат, которые, в свою очередь, объединены в Федеральную нотариальную палату.

<sup>2</sup> Shleifer, A., Vishny, R.W. Corruption. // *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, pp. 599-617.

СРО повышать качество режима регулирования, что отражается на снижении коррупционных издержек.

Таблица 2

**Сравнительный уровень издержек коррупции в режимах регулирования**

Режим регулирования		Структура регулятора	Частные издержки от коррупции	Общественные издержки от коррупции
Государственное регулирование		1 Несколько независимых служб	+++	+++
Делегированное саморегулирование	Обязательное членство – одна организация	2 Едиственная служба	++	+++
	Обязательное членство – несколько организаций (конкуренция среди СРО)	3 Несколько конкурирующих служб	+	++
	Необязательное членство	4 Конкуренция СРО и независимых служб государства	+	++

Источник: составлено автором.

Кроме анализа частных издержек коррупции в таблице наглядно продемонстрировано соотношение общественных издержек. *Изъяны государственного регулирования связаны с наибольшими коррупционными издержками для агентов рынка, но координационные возможности делегированной формы саморегулирования позволяют перекладывать частные издержки на общество за счет производства внешних изъянов.* Таким образом, изъяны в первых двух режимах регулирования характеризуются сопоставимо высокими общественными издержками. Уровень последних может быть значительно снижен в режимах нескольких СРО или необязательности участия в них, но только с оговоркой об эффективности конкуренции между ними. В противном случае предложение СРО лучших условий агентам рынка может осуществляться за счет размывания самого режима регулирования.

Основной вывод, вытекающий из проведенного нами анализа, состоит в том, что включение в расчеты при выборе оптимального режима регулирования коррупции может существенным образом повлиять на его результаты. Наличие внешних изъянов рынка (неустраненных структурных или стратегических), функционирующего в режиме саморегулирова-

ния, создает предпосылки для государственного вмешательства посредством делегирования контрольных функций. Для такого делегирования характерны повышенные риски возникновения коррупции по сравнению с режимом государственного регулирования.

Сорегулирование служит механизмом реализации принципа «включенного третьего». *Если саморегулирование и позволяет устранить изъяны рынка с незначительными рисками возникновения коррупции, то только на определенных рынках, где распределение переговорных сил и информации между участниками достаточно равномерно для эффективного учета их интересов, а внешние экстерналии незначительны.* Наличие же последних, а также риска введения дополнительного несовершенного государственного регулирования способны обернуться серьезными негативными последствиями для экономики.

Альтернативным механизмом учета интересов третьих лиц является включение их представителей в процесс разработки, адаптации и изменения регуляций. Общий случай такого регулирования принято называть *сорегулированием*, рабочее определение которому целесообразно дать по аналогии с саморегулированием: институт, в рамках которого (1) легальные правила, регулирующие хозяйственную деятельность агентов, создаются, адаптируются и изменяются этими агентами, а также третьими лицами, (2) которые, воспринимая прямое или косвенное воздействие (выгоды и/или издержки) регулирования, имеют возможность легально управлять поведением регулятора.

На практике сорегулирование может быть реализовано в самых разных формах: общественная экспертиза регуляций и их проектов, согласование регуляций с общественными организациями, участие представителей третьих лиц в структурах органов регулирования, представительство третьих лиц непосредственно в органах регулирования и многое другое. Сорегулирование могло бы стать универсальным регулирующим режимом в отсутствие трансакционных издержек функционирования, обусловленных проблемой коллективного действия, а также эффекта блокировки, вызванного сопротивлением получателей рентных потоков действующих режимов регулирования.

Проблема коллективного действия возникает вследствие высоких издержек участия представителей всех групп интересов и ограничений действенности механизма принуждения. Необходимость компенсации ограничений в санкциях создает спрос на вмешательство государства. Предложение такого вмешательства определяется сравнительными преимуществами в применении насилия (юридических санкций) и уже названным эффектом блокировки. В результате взаимодействия спроса и

предложения на практике гораздо чаще встречаются формы сорегулирования именно с участием государства.

На наш взгляд, риски возникновения изъятий сорегулирования наиболее вероятно могут быть обусловлены концентрацией переговорной силы и информации у одной из сторон, которой чаще всего является государство или крупный бизнес как носители административно-политических и экономических преимуществ соответственно. Однако сам принцип включения в регулирование не только государства и/или агентов рынка, но и третьих лиц (принцип включенного третьего<sup>1</sup>) уже означает более равноправное участие сторон по сравнению с режимами государственного регулирования или саморегулирования, что повышает шансы установления справедливых регуляций, учитывающих издержки и выгоды максимального числа заинтересованных лиц, оставляя минимум пространства для коррупции.

Анализ рационального выбора регионов в условиях альтернативных режимов регулирования и предложения по оптимизации.

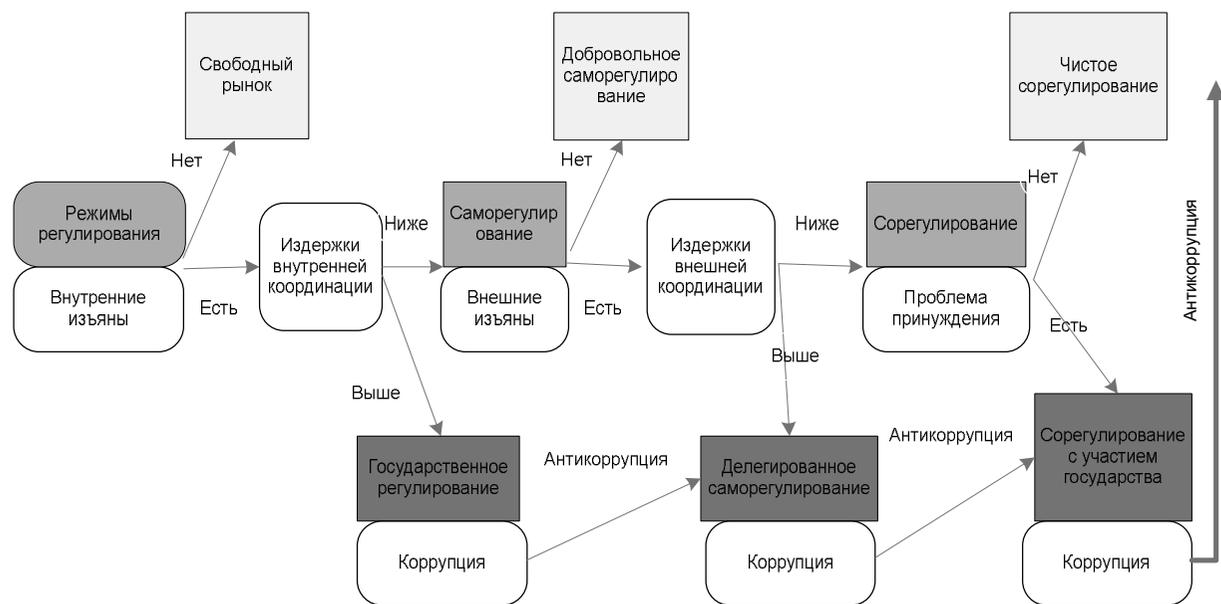
Общая классификация рассмотренных режимов регулирования, основанная на взвешенной позиции автора, обозначенной в начале статьи, представлена на схеме рис. 2.

Представленная классификация является, по сути, схемой оптимизации регулирования, практическая реализуемость которой во многом зависит от реального соотношения переговорных позиций между группами экономических агентов, воспринимающих прямое или косвенное воздействие регулирования.

Итак, по результатам проведенного выше анализа мы можем заключить, что **если в режиме государственного регулирования ограниченная рациональность является значимым фактором возникновения коррупции, то саморегулирование отчасти и сорегулирование – в наибольшей степени – позволяют устранить данную проблему.** Склонность к оппортунистическому поведению может быть реализована в виде изъятий регулирования за счет преимуществ в переговорной силе, однако и эта проблема находит свое общее решение в форме включения в процесс регулирования максимально возможного количества структур координации групп интересов, в том числе некоммерческие организации граждан и бизнеса и другие структуры.

---

<sup>1</sup> См. также: Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция. / Институт национального проекта «Общественный договор». Москва – 2009.



Источник: составлено автором.

**Рисунок 2. Классификация режимов регулирования по условиям оптимальности**

Предложенная в начале статьи общая исследовательская гипотеза (о снижении априорной (ожидаемой) вероятности возникновения коррупции и росте необходимых инвестиций по мере учета интересов участников и аутсайдеров альтернативных режимов регулирования, позволяющих компенсировать или устранить изъяны рынка) подтверждается в краткосрочном периоде с весьма существенной оговоркой на близкое к равномерному распределение переговорных сил сторон. Выбор последних может быть, что наиболее вероятно, отдан режиму государственного регулирования, если его сравнительные преимущества по применению легального насилия достаточно велики. Рациональной стратегией региональных органов власти в таком случае станет строительство барьеров для ухода из-под регулирования, включая действия по усилению контрольных мероприятий и борьбы с теневым сектором, подчинению бизнеса собственным решениям, а также бездействие в области производства инфраструктуры, направленные на снижение всякого рода мобильности. Результатом подобных усилий является повышение спроса на коррупцию как частный способ компенсации изъянов регулирования. Возникающая в регионах фундаментальная деформация институтов способна завести экономику в устойчивое «плохое» (коррупционное) равновесие. Вывод региональной ситуации из состояния «плохого» равновесия, на наш взгляд, мог бы взять на себя федеральный центр, адекватной антикоррупционной стратегией которого было бы повышение мобильности предпринимательских, трудовых и прочих ресурсов за счет институционального объединения экономического пространства и осуществления федеральных инвестиций в экономическую инфраструктуру<sup>1</sup>, однако эффективность данной стратегии может быть существенно снижена в условиях высоких накоплений общего коррупционного капитала в масштабах всего государства. Аналогичный негативный эффект может быть вызван промедлениями в реформировании, создающими возможности для коррупционной адаптации. Попытки федеральных властей усилить контрольный аппарат могут дать краткосрочный положительный эффект только в регионах с низким запасом коррупционного капитала. В остальных регионах, а также в долгосрочном периоде такая политика может лишь сыграть на руку инициаторам коррупционных стратегий.

Различные формы предпринимательских объединений, в том числе проанализированные нами режимы саморегулирования, а также разнообразные объединения граждан являются альтернативными институтами,

---

<sup>1</sup> Критерии и условия применения данных рекомендаций стали предметом публикации Всемирного банка World Development Report 2009 «Reshaping Economic Geography», World Bank 2009.

позволяющими решить проблему коллективного действия и повысить переговорную силу сторон в процессе установления, адаптации и изменения режимов регулирования. По мнению автора, важнейшим результатом проведенного выше анализа является новая гипотеза: **развитие саморегулирования или иных форм координации агентов экономики, сопровождающееся повышением переговорных сил отдельных сторон, создает преимущество общих решений перед частными, эффективность и коррупциогенность которых зависит от равномерности общего распределения переговорных сил.** Другими словами, координация одних участников регулирования может быть направлена против других его участников в процессе установления регулирования, что может привести к еще большей неэффективности и коррупции.

Наилучшим вариантом долгосрочной антикоррупционной стратегии, таким образом, можно назвать стимулирование развития институционального разнообразия за счет снижения трансакционных издержек заключения институциональных соглашений. Региональная политика использования «нестандартных» форм гражданской организации может быть индикатором положительной тенденции в качественных институциональных изменениях. Продолжение научно-исследовательской работы в данном направлении представляется автором в эмпирической проверке вновь сформулированной гипотезы, в том числе с применением эконометрических методов анализа на основе результатов сравнительных региональных оценок.

---