
**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ,
ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

V.V. Gerasimova, N.V. Manokhina
Institutional Traps
of Social Development
at the Present Stage,
Due to Corrupt Relationships

Ineffective stable precepts and regulations reducing in a variety of formal and informal norms of action among various actors, that have a self-sustainable nature are studied. The direct conditionality of institutional traps in conditions of corrupt relationships in different countries including Russia, caused by the paradoxes of the informal economy, is revealed. The contents of institutional traps and their specificity are disclosed.

Key words and word-combinations: corruption, the informal economy, patrimonial bureaucracy, institutional traps.

Исследуются неэффективные стабильные установки, правила, редуцирующиеся в различные формальные и неформальные нормы действий различных субъектов, имеющие самоподдерживающий характер. Выявлена непосредственная причина институциональных ловушек в условиях коррупционных взаимосвязей в различных странах, в том числе и в России, обусловленных парадоксами неформальной экономики. Раскрыты содержание институциональных ловушек и их специфика.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, неформальная экономика, патримониальная бюрократия, институциональные ловушки.

УДК 354:330.341.42
ББК 66.3(0),123+65.20

**В.В. Герасимова,
Н.В. Манохина**

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
ЛОВУШКИ
СОВРЕМЕННОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ,
ОБУСЛОВЛЕННЫЕ
КОРРУПЦИОННЫМИ
ВЗАИМОСВЯЗЯМИ**

Коррупция стала данностью фактически во всех странах, она известна давно, воспринимается как негативное общественное явление, порождающее макроэкономические диспропорции и стагнирующие тенденции. Однако при всем многообразии имеющихся научных подходов в исследовании феномена коррупции проблема формирования и воспроизводства институциональных ловушек коррупционных взаимосвязей в России, в значительной степени усложняющих борьбу с коррупцией на всех уровнях, до сих пор не ставилась и соответственно не рассматривалась как отдель-

ный объект научного анализа. Это и побудило авторов к написанию данной статьи.

Рассмотрение проблемы институциональных ловушек предполагает конкретизацию исходного понятия «институциональные ловушки». Данный термин был привнесен в мировую экономическую науку Р. Познером [1], а в российской экономической науке он ассоциируется с В. Полтеровичем [2].

Под институциональными ловушками принято понимать формирование неэффективных, но стабильных норм или институтов. В формировании институциональных ловушек ответственны эффекты координации, эффекты обучения, эффекты сопряжения и культурной инерции. Наиболее распространенными институциональными ловушками в переходных условиях к рынку считались рост бартера, неплатежи теневой экономики, коррупция. Последнее не теряет своей актуальности и до настоящего времени. Таким образом, сама коррупция является огромной институциональной ловушкой, проецирующейся и на организационный механизм ее противодействия. Это следует учитывать при разработке системы мер антикоррупционной политики.

Предваряя собственное исследование данной проблемы, авторы полагают необходимым обратиться к рассмотрению парадоксов неформальной экономики А. Портеса [3], имеющих непосредственное отношение к предмету анализа – институциональным ловушкам коррупционных взаимосвязей в России.

Первый парадокс неформальной экономики заключается в том, что чем ближе она к модели подлинного рынка, тем больше эффективность ее функционирования зависит от социальных связей. Динамика хозяйственного действия, по М. Грановеттеру называемая «проблемой укорененности», нигде не проявляется так отчетливо, как в транзакциях, в которых единственным средством против мошенничества является взаимное доверие, основанное на общей принадлежности к группе. В ситуации неформального обмена доверие порождается как общей идентичностью и схожими установками, так и предположением, что жульничество будет наказано путем исключения нарушителя из его ключевых социальных сетей. В зависимости от того, сколь активно экономические ресурсы передаются через такие сети, социальное наказание путем исключения из сетей может оказаться более серьезным и, следовательно, более эффективным, чем все прочие виды санкций.

Второй парадокс неформальной экономики состоит в том, что попытки государства избавиться от нее путем насаждения правил и контроля создают еще более благоприятные условия для возникновения неформальных видов деятельности.

Третий парадокс неформальной экономики заключается в том, что чем более надежным аппаратом контроля за соблюдением правил располагает государство, тем более велика вероятность того, что этот аппарат не сможет зафиксировать истинные масштабы неформальных видов деятельности и тем слабее будет основа для построения соответствующей государственной политики.

Поскольку коррупционные взаимосвязи составляют основу такого сегмента неформальной экономики, как теневая (нелегальная) экономика, то выделенные парадоксы ее функционирования проецируются на институциональные ловушки, определяя их содержание и специфику.

Раскроем суть институциональных ловушек, присущих коррупционным взаимосвязям в России.

Институциональная ловушка № 1. Существуют институты, поддерживающие коррупцию и оказывающие непосредственное влияние с синергетическим эффектом на реализацию механизма противодействия коррупции. Рассмотрим это на примере взаимосвязи бюрократии и коррупции. Как отмечал М. Вебер, существуют три типа бюрократии соответственно трем идеальным типам государственного управления – бюрократия традиционная, патримониальная и рациональная. Традиционная бюрократия свойственна патриархальному управлению, где один индивид осуществляет господство, власть передается по праву наследования, подчинение господину происходит в силу традиции. Рациональная бюрократия рассматривается М. Вебером как некая идеальная модель организационной структуры, к которой следует стремиться при создании организационной структуры в организациях самого разного профиля и вида деятельности. Основные характеристики рациональной бюрократии включают четкое разделение труда, приводящее к появлению высококвалифицированных специалистов на всех участках деятельности организации; наличие иерархических уровней управления с четкой системой подчинения и контроля нижестоящего уровня вышестоящим; систему общепринятых формальных правил и стандартов, согласованных друг с другом и обеспечивающих однородность задач, обязанностей и координацию действий сотрудников при решении различных задач; независимость должностных обязанностей от исполняющих их лиц, иными словами – обезличенность выполнения обязанностей должностными лицами; прием на работу сотрудников, соответствующих предъявляемым к ним квалификационным требованиям и увольнение их в первую очередь по причинам должностного несоответствия либо по другим объективным причинам.

Патримониальная бюрократия присуща патримониальному управлению, где возникают определенные взаимные обязательства господина и его подданных, эти обязательства регулируются сложившимися обычаями. М. Вебер характеризовал типы управления в нашей стране – и царский начала XX в., и советский (после 1917 г.) – как патримониальные.

Выделим особенности патримониальной бюрократии (по М. Веберу):

в патримониальном управлении должностное лицо рассматривает свои полномочия как личную привилегию, полученную от господина;

чиновник подчиняется традиции, но традиция не определяет его поведение во всех возможных ситуациях, и если его действия не являются обязательными по традиции, то он самостоятельно определяет, совершать их или нет, а такие решения нередко принимаются в расчете на вознаграждение;

поэтому должностные лица в патримониальном управлении служат как лично своему господину, так и своим интересам, но они не служат общественным интересам, не реализуют безличные цели;

укореняется «личный характер отношений власти», так как чиновник предан своему господину на основе личного отношения к нему.

Патримониализм российской системы государственного управления и соответственно порождаемая им патримониальная бюрократия значительно препятствуют формированию в нашей стране правового политического пространства, где взаимодействие органов власти и граждан, решение различных соци-

альных проблем подчинено универсальным нормам права и закона. В действительности любые взаимодействия, формальные отношения бизнеса, граждан с органами власти не отделены жестко от неформальных отношений, более того, они могут взаимно переходить друг в друга. Для реализации своих привилегий чиновники во взаимодействиях с гражданами постоянно требуют вознаграждений за услуги, что есть коррупция. Патримониализм государства в России сохраняет, поддерживает неотделенность власти от собственности, сохраняет их статус-кво. Разделение власти в России на власть, отправляемую как суверенитет, и власть, отправляемую как собственность, проходило в течение многих предшествовавших столетий, но значительно медленнее, чем в западных странах, и в настоящий период еще не может считаться завершенным. Реально собственностью владеют узкие группы бюрократии, что видно по рейдерству, банкротствам успешных бизнесов, вынуждению бизнесов финансировать государственные и муниципальные проекты и т.п. Наличие данной институциональной ловушки определяет спектр тех институтов, на совместное преодоление, разрушение и последующее упразднение которых (коррупция, бюрократия) должен быть направлен рассматриваемый организационный механизм.

Институциональная ловушка № 2. Отказы от взяток как одной из наиболее распространенной формы коррупции впоследствии провоцируют девиантное, неправомерное поведение субъектов. Согласно материалам Фонда ИНДЕМ взяточничество как социальная норма широко распространено и постоянно воспроизводится в современных условиях [4]. Чаще дают взятки в коррупционных ситуациях образованные и обеспеченные субъекты, а также те, которые достаточно часто взаимодействуют с отдельными представителями органов власти и соответственно осведомлены, как в них решаются разнообразные проблемы. Практика показывает, что граждане готовы отказываться от дачи взяток при обращении в суд и в милицию. Такое поведение нередко приводит к тяжелым последствиям для них: они нередко вынуждены сами, без правоохранительных органов и судов, обеспечивать свою безопасность, что ведет в отдельных случаях к отказу от правового поведения.

Институциональная ловушка № 3. На словах все субъекты – против коррупции, но используют ее в коррупционных ситуациях, при этом субъекты-взяткодатели снимают с себя ответственность за коррупционные действия и обвиняют в них других субъектов – взяткополучателей: чиновников, бизнесменов. Культурные нормы рационализации коррупции и взяточничества, как правило, определяются не гражданами, а внешними по отношению к ним социальными субъектами, в том числе чиновниками, органами власти. Российские граждане не могут в подавляющем большинстве менять эти культурные нормы и ценности, а потому подчиняются им. Это явный признак того, что взяточничество стало распространенной социальной нормой и обеспечивает институциональное равновесие, когда никто не заинтересован в смене существующих правил игры и всячески поддерживают их.

Институциональная ловушка № 4. Коррупция – способ обеспечения, иногда даже единственный, взаимодействия между различными сторонами – бизнесом и государственными структурами, индивидами и чиновниками. Это касается самых разнообразных аспектов экономической деятельности на различных

уровнях хозяйствования (заключение госконтрактов на выполнение работ и услуг, получение преференций и другие).

В нашей стране есть специальные институты, осуществляющие контроль формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, контроль использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию приоритетных национальных проектов и государственных программ развития различных отраслей национального хозяйства. Например, Счетная палата. Результаты проверок Счетной палаты в 2012 г. показали, что существующая нормативно-правовая база не позволяет в полной мере производить достоверную оценку имущества при проведении процедур банкротства, что дает возможность оценивать государственное имущество по стоимости, существенно отличающейся от рыночной. Анализ проблем правового регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) и участия в нем органов государственной власти (Минэкономразвития России, Росреестра, ФНС России, Росимущества) и хозяйствующих субъектов, проведенный по материалам проверок Счетной палаты за 2010–2011 гг., показал, что сфера несостоятельности (банкротства) юридических лиц – одна из самых администрируемых и одновременно неурегулированных в российской экономике [4]. В результате заниженной оценки государственного имущества и неправомерных действий арбитражных управляющих Российская Федерация безвозвратно утратила значительную долю находящегося в ее собственности имущества. Так, по данным проверок Счетной палаты, ущерб Российской Федерации составил более 1,6 млрд рублей. По результатам антикоррупционной экспертизы Федерального закона № 94-ФЗ Генеральной прокуратуры РФ выявлено более двадцати коррупционных факторов и пробелов.

Институциональная ловушка № 5. Коррупция приносит постоянный и огромный незаконный доход, который благодаря коррупционным взаимосвязям становится пролонгированным, оптимально рискованным и безальтернативным. Отказ от него в рамках сложившихся коррупционных схем связан со значительными транзакционными издержками и низкими вмененными издержками (издержками упущенных возможностей). Именно эта финансовая составляющая коррупционных взаимосвязей делает их устойчивыми и самоподдерживаемыми. Цель коррупции во всех формах ее проявления – извлечение и присвоение полученной ренты. Институт бюрократии в различных странах, в том числе в России, в значительной степени порождает и поддерживающий коррупцию, нацеленный на получение постоянной ренты от использования собственности, фактически участвует в воспроизводстве коррупции. Коррупционная рента столь велика и так сравнительно легко достается, что об отказе от нее не идет даже речи во всех структурах, присваивающих ренту. Солидарны с В. Римским, настаивающим фактически на отказе от системы рентных отношений в условиях коррупционных взаимосвязей [5].

Институциональная ловушка № 6. Существующие в обществе социальные институты и социальная среда независимо от приоритетов и желаний субъектов способствуют их коррупционным взаимодействиям, то есть порождают коррупцию, называемую институциональной. *Социальный институт* (social institution) представляет собой совокупность норм, правил, предписаний, установок и требований, которые связаны с конкретной организационной струк-

турой и посредством которых общество регулирует деятельность субъектов в различных сферах общественной жизни. Это исторически сложившиеся устойчивые формы организации совместной деятельности и взаимодействий субъектов. Институты не всегда осознаются индивидами, но они призваны регулировать действия индивидов. Для обеспечения реализации социального института в обществе создаются и функционируют определенные социальные организации, прежде всего органы власти. *Социальная среда* (social environment) – это совокупность экономических, социокультурных, правовых, политических и нравственных условий деятельности и жизнеобеспечения субъектов, а также норм взаимодействий их между собой, их поведенческие стереотипы и т.п.

Институциональная коррупция. В. Римский считает, что институциональная коррупция появляется тогда, когда действующие социальные институты и социальная среда определяют совершение индивидами коррупционных действий во многом независимо от их приоритетов и желаний [5]. В результате к совершению коррупционных действий индивидами приводит воздействие на существующие социальные институты и определяемые ими социальные нормы, а не корыстные или иные интересы самих индивидов. Такая коррупция очень опасна и является массовой, потому что она не всегда оценивается самими гражданами и должностными лицами как коррупция. Такие действия становятся обыденными, выполняемыми по привычке, а сами социальные институты не всегда выявляются. Поэтому при сохранении индивидуальной ответственности за совершение коррупционных действий необходимо выявлять такие социальные институты, которые способствуют массовому совершению коррупционных действий, и своевременно заменять их некоррупционными.

Рассмотрим основные признаки институциональной коррупции. Во-первых, это любые действия, нарушающие нормальное развитие, нормативное регулирование определенной отрасли, сектора, региона, страны, в основе которых лежит использование публичных возможностей в целях реализации личных или корпоративных интересов в ущерб общественным интересам (как материальным, так и нематериальным). Во-вторых, это извлечение выгоды любыми способами и методами в любых условиях в корыстных целях – из социального статуса субъекта, то есть его статуса в системе государственной власти, в частном бизнесе, в некоммерческой или общественной сфере. В-третьих, это любые действия субъектов, способствующие деформации и дисфункции органов государственной власти, системы государственного управления, проявляющиеся в разрушении процедур функционирования власти в общественных и государственных интересах и использовании ее в интересах личных, корпоративных или в интересах очень узких социальных групп. В-четвертых, формирование и интенсивное развитие коррупционных сетей на различных уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании неформальных и нелегальных взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одном ведомстве или иной структуре, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и иными структурами. Эти взаимосвязи и взаимозависимости используются для систематического совершения коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную

сеть, повышения ее нелегальных доходов или для получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть, с целью последующего получения таких доходов. В-пятых, нарастающая опасность коррупционных сетей. Сети должностных лиц, связанных взаимными обязательствами, существовали и существуют во все времена и во всех странах. Особенность текущего периода развития общества состоит в том, что через эти коррупционные сети, а не через нормативные контрактные отношения между властью и бизнесом, проходит значительная доля валового национального продукта. В-шестых, получение высокой коррупционной ренты. Реальные доходы чиновников российского государственного аппарата значительно превышают легальные. Более того, судя по уровню легальных доходов высокопоставленных российских чиновников, их теневые доходы, получаемые от коррупционных сетей, стали основной частью их реально располагаемых доходов. Даже относительно честные чиновники, не берущие взяток ни за какие услуги, через коррупционные сети получают также значительные доли своих доходов, в результате они не могут противостоять коррупционным сетям.

Институциональная ловушка № 7. Коррупция в современном обществе в различных странах – социальная норма и составная часть практик. Это выражается в следующем:

- коррупция как норма присуща и фактически используется всеми субъектами, независимо от их социально-экономического статуса, принадлежности к той или иной социальной группе и места жительства. Коррупция становится универсальной нормой взаимоотношений субъектов в различных сферах их деятельности;
- действия, совершаемые для решений тех или иных проблем и являющиеся по сути своей коррупционными, в действительности субъектами не всегда осознаются, но в то же время коррупционным правилам субъекты подчиняются.

Институциональная ловушка № 8. Неэффективность бюрократической борьбы с коррупцией заключается в том, что структуры, которые борются с коррупцией, на самом деле также подвержены ей. Бюрократия не способна предложить обществу реальные решения стратегических проблем. Коррупционные проявления полностью невозможно исключить никогда, но это не может быть оправданием неэффективности противодействия ей. Ситуация может быть описана как во многом аналогичная борьбе с преступностью: полностью ее изжить невозможно, но необходимо изменить ситуацию в обществе таким образом, чтобы снизить уровень коррупции настолько, чтобы она не воспринималась как проблема, препятствующая развитию общества [6].

Итак, формирование и функционирование коррупционных взаимосвязей в обществе объективно сопровождается институциональными ловушками, одни из которых связаны с парадоксами неформальной экономики и воспроизводятся в рамках данного механизма, другие возникают в силу особой природы коррупционных взаимосвязей – их скрытого характера, самоподдерживающегося воспроизводства, высокого потенциала саморегуляции, всепроникаемости – и являются их имманентным признаком. Представление об институциональных ловушках коррупционных взаимосвязей позволяет расширить гносеологические и онтологические аспекты их исследования и более точно идентифицировать меры борьбы с ними.

Библиографический список

1. Познер П. Экономический анализ права: в 2 т. / пер с англ. под ред. В.Л. Тамбовцева. СПб., 2004.
2. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М., 1999.
3. Портес А. Неформальная экономика и ее парадоксы // Экономическая социология. 2003. Т. 4, № 5. С. 34–53.
4. Римский В. Коррупция как социальная норма в российском обществе. Представление проблемы в СМИ / Фонд ИНДЕМ; Фонд развития информационной политики; VII Всероссийская конференция «Информационное партнерство: Власть – Общество – СМИ», Москва, 22 мая 2011 г. URL: rpp.nashaucreba.ru
5. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 г., раздел 5. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-5-tree_files-fl-662.pdf
6. Герасимова В.В., Абубакиров Р.М. Принципиал-агентский и технократический подходы к регулированию антикоррупционной деятельности в России // Вестник ПАГС. 2015. № 1 (46).

G.M. Ivashchenko
Social and Managerial Nature
of the Topical Strategic Planning
in the Russian Federation
and the Republic
of Bashkortostan

The article is devoted to the social and managerial nature of the topical strategic planning in the Russian Federation and the Republic of Bashkortostan. The special attention is paid to a number of objective conditions determining features of strategic planning development at the present stage.

Key words and word-combinations: strategic planning, social management, social and managerial nature of strategic planning.

Исследуется социально-управленческая природа стратегического планирования в Российской Федерации и в Республике Башкортостан. Особое внимание уделяется ряду объективных условий, детерминирующих особенности развития стратегического планирования на современном этапе.

Ключевые слова и словосочетания: стратегическое планирование, социальное управление, социально-управленческая природа стратегического планирования.

УДК 332.1:338.26/.27(470+571)
ББК65.04+65.054.1(2Рос)

Г.М. Иващенко

**СОЦИАЛЬНО-
УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПРИРОДА
АКТУАЛЬНОГО
СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И В РЕСПУБЛИКЕ
БАШКОРТОСТАН¹**

Стратегическое планирование объективно выступает особой компонентой социального управления и реализуется во всех областях социально-управленческой структуры России. К его актуальным формам относятся концепции, стратегии, целевые программы социального развития. Принятие Правительством России и правительствами субъектов РФ в последние годы значительного количе-

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-13-02008.