

Д. А. Федоровых

аспирант кафедры микроэкономического анализа Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики (Москва)

КОРРУПЦИОННЫЕ СДЕЛКИ ПРИ УЧАСТИИ ПОСРЕДНИКОВ¹

Введение

На рынках, где предлагаются коррупционные услуги, покупателям и продавцам трудно найти друг друга. Нельзя разместить объявление «ищу коррумпированного чиновника»; зачастую опасно напрямую задавать вопрос, согласен ли ваш контрагент дать или принять взятку. Сделки являются незаконными для всех участвующих в них сторон, поэтому риск того, что контрагент окажется честным и сообщит правоохранительным органам о полученном предложении, играет существенную роль. Даже если известно, что чиновник, к которому идет претендент на получение водительских прав, места в государственной больнице или справки о состоянии здоровья, коррумпирован, претенденту важно также знать, какой размер взятки его устроит, чтобы, с одной стороны, сопоставить с этим свои возможности, а с другой — не предложить слишком много или слишком мало (в последнем случае даже коррумпированный чиновник может повести себя так, как будто он честный). Выявлять эту информацию помогают *посредники*.

Иногда посредники только собирают информацию и помогают претендентам на государственную услугу отличать коррумпированных чиновников, причем, как это показано в работе Бозе и Гангопадхая (Bose, Gangopadhyay, 2009), эта услуга может быть нужна не только нечестным претендентам, но и честным — чтобы не вставать в очередь к коррумпированному чиновнику и ждать приема меньше. Часто посредники помогают также и аккумулировать взятки, т. е. собирают деньги и передают их чиновнику. В этом случае при встрече претендента с чиновником передача денег не осуществляется (и значит, доказать незаконность сделки при аресте с поличным будет сложнее).

Полишук (Polishchuk, 2004) выделяет два эффекта, которые оказывает наличие посредников при коррупционной сделке. Во-первых, это *снижение транзакционных издержек*. Посредники, имея с чиновниками налаженные связи, экономят время по поиску участников сделки, снижают риски и избавляют участников сделки от дискомфорта переговоров о величине взятки. Более того, бывают случаи (см., например, Della Porta, Vannucci, 1999, p. 161), в которых компания — поставщик услуг для государства не могла получить контракт, пока не привлекала

¹ Публикация выполнена в рамках научно-исследовательской работы по теме «Механизмы формирования коррупционных структур» Государственного задания ФГБОУ ВПО РАНХиГС на 2013 г.

посредника. Посредник в отличие от компании знает, что именно означает вопрос «а что мне за это будет?», который задает чиновник на презентации проекта.

Второй эффект — *гарантия от разоблачения*. Наличие посредника, во-первых, иногда частично «легализует» сделку, а во-вторых, зачастую исключает процедуру переговоров между взяточдателем и чиновником. В результате, если имеет место вымогательство взятки у гражданина через посредника, то гражданину будет сложно доказать этот факт, так как посредник более мобилен (может, в отличие от чиновника, исчезнуть из поля зрения гражданина и правоохранительных органов в любой момент), а чиновник может просто заявить, что не уполномочивал никого на вымогательство и не знает ничего об этом посреднике. В итоге, даже если у гражданина будет, например, запись переговоров с посредником, доказательств вины чиновника там не будет. В итоге, зная это, чиновник может чувствовать себя в безопасности, в отличие от ситуации без посредника, где риск разоблачения может быть существенным. Это увеличивает как количество чиновников, готовых участвовать в коррупционных сделках, так и, возможно, размер взяток. В отличие от первого описанного эффекта этот эффект снижает благосостояние граждан, получающих государственные услуги.

Д. Делла Порты и А. Вануччи (Della Porta, Vannucci, 1999) обращают внимание, что услуги посредников могут быть полезны, если осуществление контракта частного лица и государства включает взаимодействие как с центральными, так и с местными органами власти, т. е. нужно обеспечить координацию между ними, установить связи.

Все случаи посредничества можно разделить на два типа: те, в которых посредник не выполняет никаких функций, кроме обеспечения коррупционной сделки (поиск нечестного чиновника, передача взятки), и те, в которых посредник существует легально и выполняет (по крайней мере номинально) еще какие-то функции.

В экономиках с высоким уровнем коррупции сеть таких посредников может быть довольно обширна, вследствие чего их становится легко найти. Конкуренция между ними может снижать цены на их услуги, а также стимулировать конкуренцию между коррумпированными чиновниками. Общие издержки тех, кто хочет получить услугу коррупционным путем, в результате будут снижаться, и количество коррупционных сделок еще возрастет. С другой стороны, если коррумпированы абсолютно все чиновники, то посредники могут быть нужны, возможно, только для переговоров о цене.

Несмотря на распространенность явления, литература, посвященная посредникам в коррупционных отношениях, не слишком обширна. Банерджи и соавторы (Banerjee, Mullainathan, Hanna, 2012) пишут, что теорию о том, как агенты (посредники) влияют на природу коррупции, еще только предстоит разработать. В нескольких теоретических работах, которые будут представлены ниже, обсуждаются модели присутствия посредников, выполняющих разные функции: перераспределения граждан между очередями к чиновникам, снижение неопределенности, гарантия от разоблачения. Существует экспериментальное исследование М. Другова и соавторов (Drugov, Hamman, Serra, 2011), в котором обсуждается в первую очередь влияние наличия промежуточного звена между взяточдателем и чиновником на моральную сторону сделки. Среди русскоязычных работ отечественных авторов стоит отметить статьи и книгу Л. Полищука, О. Щетинина и соавторов (Полищук, Щетинин, Шестоперов, 2008; Полищук и др., 2005), обсуждающих роль посредников в российских условиях, а также статью А. Дмитриева (Дмитриев, 2010), построившего модель ценовой дискриминации при наличии посредника.

Посредники в очередях

В работе Бозе и Гангопадхья (Bose, Gangopadhyay, 2009) представлена модель очереди, в которой стоят потенциальные потребители государственной услуги. Те из них, кто по правилам не должен получить услугу (например, не сдал тест на вождение, если речь идет о правах на управление транспортным средством; или не прошел проверку противопожарной службы, если речь идет об открытии нового кафе), тоже имеют шанс ее получить, если очередь приведет их к окну, в котором сидит коррумпированный чиновник. Посредник в модели собирает информацию о том, какие чиновники являются коррумпированными, и сообщает эту информацию претендентам на услугу, чтобы они могли выбрать, в какую очередь встать. Возможность купить информацию есть не только у тех, кто хочет получить у чиновника услугу за взятку, но и у тех, кто хочет получить ее честно — это может помочь им сократить время в очереди, избежав длительного ожидания вместе с теми, кто хочет попасть к «коррумпированному» окну.

Те агенты, которые хотят дать взятку, обращаются к посреднику, и тот указывает (за плату), в какую очередь нужно встать, чтобы попасть к коррумпированному чиновнику. В результате распределение людей по очередям перестает быть случайным, и длина разных очередей систематически отличается. Поэтому честные претенденты также имеют стимул обратиться к посреднику, чтобы он помог им выбрать очередь с наименьшим временем ожидания.

В модели сравниваются два случая, в одном из которых посредника нет, а в другом есть один посредник-монополист. Рассматривается общество, состоящее из множества индивидов, $(M + N)$ из которых хотят получить государственную услугу в данный период. Среди них M действительно должны получить услугу согласно правилам, а N хотят получить ее за взятку. Рассматривается услуга, которая нужна гражданам достаточно редко или вообще единственный раз в жизни (например, получение водительских прав или разрешения на строительство). Особенностью такой услуги является то, что между чиновниками и потребителями не устанавливается устойчивых взаимоотношений, каждый потребитель, желающий дать взятку, в каждой конкретной сделке заново ищет коррумпированного чиновника.

Предполагается, что коррумпированные чиновники всегда без взятки предоставляют услугу тем, кто ее заслуживает, а тем, кто не заслуживает, готовы предоставить ее за взятку. Является данный чиновник коррумпированным или нет, не зависит ни от каких параметров, доля честных чиновников среди тех, кто работает в учреждении, всегда равна θ .

Если услугу получает достойный ее кандидат, то его благосостояние растет на B , а общественное благосостояние растет на αB ($\alpha > 0$); если же услуга достается тому, кто не должен был по правилам ее получить, то его благосостояние также растет на B (можно интерпретировать услугу просто как передачу суммы денег B — пенсии или пособия — от государства агенту), а общественное благосостояние не меняется. Все частные сделки между агентами (например, передача взятки) не меняют общественное благосостояние. Каждый претендент может получить услугу в одном из K окон государственного учреждения, и если посредников нет, то распределение участников по окнам происходит случайным образом.

Величина B , количество окон K и правила получения услуги определяются государством и объявляются в начале взаимодействия. Каждый кандидат, направляясь в учреждение, достоверно знает свой тип, и если он заслуживает получить услугу, то может документально это подтвердить. Если количество желающих получить услугу в определенном окне больше одного, то у этого окна

образуется очередь, распределение людей внутри которой случайно (если в очереди x человек, то вероятность попасть в каждое место в очереди равна $1/x$).

Если гражданин по правилам не заслуживает получения суммы B , но чиновник в окне нечестный, то чиновник все равно оказывает услугу (платит сумму B) в обмен на взятку в размере $B/2$ (эта величина получена как результат симметричного торга между чиновником, оценка которым услуги равна 0, и гражданином, который ценит ее в B). Легко понять, что если коррупции нет, т. е. доля честных чиновников θ равна единице, и это общеизвестно, то не заслуживающие получить услугу кандидаты просто не придут за ней (потому что ожидание в очереди затратно, а услугу они не получают в любом случае). Если же некоторые чиновники коррумпированы ($\theta < 1$), то с вероятностью $(1 - \theta)$ такой кандидат все равно может получить выигрыш $B/2$, за вычетом издержек нахождения в отрасли, поэтому спрос на услуги коррумпированных чиновников (количество нечестных кандидатов, обращающихся за услугой) может быть ненулевым. При этом, если нечестный претендент пришел в государственное учреждение, то издержки нахождения в отрасли он понесет в любом случае, а выигрыш получит только с вероятностью $(1 - \theta)$, если окажется в нужной очереди.

Если в этой структуре появляется посредник, который предпринял затратные действия, чтобы выяснить, какие именно чиновники являются коррумпированными, а какие честными, то распределение агентов по очередям перестает быть случайным. Если не заслуживающий получить услугу кандидат обращается к посреднику, то вероятность ее получить увеличивается для него с $(1 - \theta)$ до 1, а также меняется ожидаемое значение затрат на нахождение в очереди (поскольку очереди к коррумпированным чиновникам теперь могут иметь другую длину). Если некоторые нечестные претенденты воспользуются услугами агентов, то очереди к коррумпированным чиновникам увеличатся в длине. Поскольку честные граждане могут получить услугу в любом окне, то они захотят узнать, где нет коррумпированных чиновников, — чтобы оказаться в более коротких очередях. Поэтому честным кандидатам также может быть выгодно обратиться к посредникам, чтобы выявить эту информацию. В модели авторов длина очередей сама по себе не становится сигналом (т. е. честные претенденты сами не переходят в более короткие очереди). Возможно, имеются в виду не обычные очереди к окнам, находящимся в едином месте, а очереди в разных учреждениях, оказывающих одну и ту же услугу (в этом случае длина всех очередей не наблюдаема непосредственно, а издержки на переход в другую очередь велики), или же очереди, возникающие в результате предварительной записи на прием к чиновнику. В последнем случае ценной может быть информация, в какой день (в какое время) в учреждении работает честный чиновник, а в какой — коррумпированный.

Посредник может устанавливать разные цены за свои услуги в зависимости от того, к какому именно чиновнику (коррумпированному или честному) хочет попасть претендент. Поскольку он указывает претенденту только одну очередь из K , то при достаточно большом K претендентам будет невыгодно скрывать свой тип от посредника, чтобы получить информацию за более низкую цену. При этом изменение одной из двух цен оказывает влияние на готовность платить претендентов другого типа. Например, снижение цены за, например, информацию для честных претендентов повышает спрос на услуги посредника с их стороны, в результате очереди к коррумпированным чиновникам уменьшаются, и поэтому нечестные претенденты будут готовы платить больше за то, чтобы в них попасть.

Основные результаты выглядят так:

- в случае наличия посредника все типы агентов пользуются его услугами, в том числе те кандидаты, которые имеют право получить услугу и без взятки;

- при этом при некоторых условиях посредники будут бесплатно направлять честных претендентов к честным чиновникам, но если услуга, оказываемая чиновниками, имеет большую ценность, то даже честные кандидаты будут платить посреднику ненулевую сумму;

- благосостояние в экономике с посредниками ниже, чем без посредников;

- если среди чиновников есть коррумпированные, то государству оптимально снизить общее количество чиновников, которые предоставляют услугу, если выгода от этой услуги для ее получателей достаточно существенна.

Заметим, что в статье не рассматривается важнейшая функция посредника, связанная с защитой участника коррупционной сделки от «недобросовестного» (с точки зрения условий этой сделки) поведения второго участника, т. е. услугами посредника пользуются только для того, чтобы сократить время ожидания. Между тем, как представляется, эта функция играет ключевую роль, если вероятность быть раскрытым правоохранительным органом высока, а наказание достаточно жестоко. Чиновник может не сообщать гражданину, обратившемуся за услугой, что вопрос можно решить с помощью взятки, если он не знает этого гражданина лично или есть шанс, что он находится под наблюдением. Посредники, берущие на себя риски быть раскрытыми и осуществляющие переговоры и передачу денег заранее, решают эту проблему. В публицистической статье о коррупции при закупках нефти в Нигерии в 1990-х гг. (Rupert, 1998) приведены слова трейдера, который участвовал в переговорах с нигерийскими властями. Всякий раз при осуществлении сделки покупатели нефти должны были заплатить «комиссию» определенному лицу, причем иногда этим лицом был известный нигериец, а иногда назывались совершенно неизвестные имена — видимо, за этими именами стоял кто-то, кто не хотел, чтобы о его участии становилось известно.

Более того, в модели авторов коррумпированные чиновники не могут (даже с какой-то вероятностью) быть пойманными и наказанными за свою деятельность, и в том числе поэтому «коррупционность» каждого конкретного чиновника полностью экзогенна.

Также в работе не представлен анализ возможного сговора между чиновниками и посредником, как и вообще любых структур, более сложных, чем независимый посредник-монополист. Сговор может существовать как по причине, описанной выше (чиновники доверяют посредникам, принимающим на себя часть рисков, связанных с возможным наказанием за коррупционную деятельность), так и потому что наличие посредников повышает благосостояние коррумпированных чиновников. Чиновники заинтересованы в наличии посредников, поскольку они увеличивают количество встреч претендентов, готовых дать взятку, с недобросовестными чиновниками, поэтому возможность сговора представляется вполне реальной. Коррумпированные чиновники могли бы просто отказывать в услуге (по какому-либо формальному поводу) тем претендентам, которые не воспользовались услугами посредников. Например, можно представить себе ситуацию, в которой инспектор, отвечающий за выдачу водительских удостоверений, «заваливает» на экзамене по вождению всех, кто не прошел обучение в автошколе, которая выступает в качестве посредника и делится с инспектором частью платы, вносимой ее учениками.

Кроме того, в работе рассмотрен только один вид коррупции, при котором нечестный чиновник берет плату только с не заслуживающих получить услугу претендентов, а заслуживающим оказывает ее без взятки. Это, однако, зачастую не так: чиновник может потребовать взятку за получение услуги и с честного претендента, в этом случае стимулы для таких претендентов использовать услуги посредников возрастают.

«Легальные» посредники

Иногда посредники нужны для «легализации» коррупционной сделки. Законодательство, как правило, запрещает платить взятки как напрямую, так и через посредников. Нормы об этом есть как в Законе США о борьбе с практикой коррупции за рубежом (FCPA) и Конвенции ОЭСР 1977 г. (OECD 1977 Convention), так и в Уголовном кодексе РФ (ст. 291). Однако агенты зачастую обходят это с помощью «рационального невежества»: они не задают посредникам вопросов о том, тратят ли они полученные деньги на взятки чиновникам или на получение услуги легальным путем. Претендент на получение водительских прав платит за учебу своей автошколе, как будто даже не догадываясь о том, что часть его денег пойдет на взятку инспектору, принимающему экзамен.

Существуют, однако, некоторые признаки, по которым агент, платящий за услуги фирмы-посредника, может определить, является она коррумпированной или нет. Среди них, например, репутация. Но в условиях нелегальности всего коррупционного рынка репутация может не отражать реальные свойства фирмы, предлагающей такие услуги. О коррупционном характере услуг, оказываемых фирмой, может свидетельствовать слишком высокая цена ее услуг по сравнению с другими фирмами. Так, в некоторых автошколах (обычно заявляющих об успехе на экзаменах в автоинспекции подавляющего большинства своих выпускников) обучение стоит дороже, чем в других. Возможно, аномально хорошие результаты и стоимость обучения — это два следствия одной причины, а именно того, что такие автошколы являются фактически посредниками при передаче взятки от будущего водителя инспектору, принимающему экзамен. Также можно представить себе, например, ситуацию, в которой абитуриент вуза платит за частные уроки своему репетитору, а этот репетитор потом передает некоторую долю своей выручки лицам, которые могут помочь реализовать поступление. В результате все ученики такого репетитора успешно поступают в вуз, спрос и цена на его услуги растет.

Ситуации, в которых чиновники сами рекомендуют обратиться к конкретному посреднику, также вызывают подозрение. Так, налоговый инспектор может рекомендовать фирму, которая может помочь качественно заполнить декларацию, чтобы потом к ее автору не было претензий. Стоимость услуг такой фирмы будет выше, чем у других, но даваемые ею гарантии следуют именно из коррупционного сговора с тем самым инспектором. В работе Тины Сорейде (Rose-Askerman, 2007) отмечается, что более половины опрошенных менеджеров норвежских фирм, занимающихся экспортом, признали, что пользуются услугами посредников в зарубежных странах; в качестве самого главного их достоинства были названы связи с соответствующими чиновниками.

Поскольку посредник сталкивается с моральным риском со стороны другого контрагента (конечного получателя взятки), то он, вероятно, будет требовать аванс, который останется у него в случае, если услугу не удастся получить. В некоторых случаях такой аванс — необычное явление, которое может говорить о коррупционном мотиве.

Посредники в международной коррупции

Консалтинговое агентство «Control Risks» совместно с юридической фирмой «Симмонс и Симмонс» провели в 2006 г. исследование (Control Risks..., 2006), в ходе которого опросили по телефону представителей 350 международных компаний, расположенных в семи развитых странах. На вопрос: «Как вы думаете, как часто корпорации из вашей страны используют посредников, чтобы обхо-

дить антикоррупционное законодательство и давать взятки за рубежом?», ответ «регулярно» в зависимости от страны дали от 14 до 32% респондентов, а ответ «иногда» — от 44 до 66%.

Законодательства многих стран, следуя Конвенции ОЭСР 1977 г. (OECD 1977 Convention) запрещают не только дачу взяток через посредников, но и дачу взяток за рубежом. Однако, как уже было сказано, участники сделок часто пользуются «рациональным невежеством», просто не вдаваясь в подробности того, *что именно* делает посредник. В международной коррупции этот способ ухода от ответственности еще более актуален: если кто-то осуществляет бизнес-проект в африканской стране, то сложно ожидать, что удастся уладить все проблемы без участия представителей местного населения; с другой стороны, сложно ожидать, что эти представители будут решать поставленные задачи исключительно честно. С. Абуриш (Aburish, 1985) так описывает один из контрактов: «Одна сторона была согласна заплатить другой 90 000 000 долл. за логистические услуги, бронирование отелей и транспорта» — трудно представить себе, что указанные услуги действительно стоят таких денег. Как пишет И. Ламбсдорфф в работе (Lambsdorff, 2011), целиком посвященной посредничеству в международной коррупции, «в отчетности фирм все подобные расходы проходят как “комиссии”, а не “взятки”, снижая стимулы аудиторов и сотрудников проследить, куда пошли деньги».

Некоторые признаки, из-за которых могут возникнуть подозрения в коррупционности фирмы, предлагающей посреднические услуги, перечислены в разделе 2. В случае международной коррупции к ним можно добавить, как это сделано в указанной работе И. Ламбсдорффа (Lambsdorff, 2011),

- регистрацию фирмы в третьей стране, особенно в офшорных зонах;
- отсутствие существенного опыта ведения бизнеса в данной стране;
- прошлое или текущее сотрудничество с международными фирмами, обладающими плохой репутацией с точки зрения отношения к даче взяток;
- требование заплатить вознаграждение наличными или на счет в банке в третьей стране;
- наличие местных чиновников персональной заинтересованности в деятельности посредника (например, владение ее акциями).

Законодательство некоторых стран предусматривает возможность обвинения тех лиц, которые платят деньги посредникам и проводят их по легальным статьям, если коррупционная направленность этих платежей очевидна (при этом формулировка закона может содержать слова «знал или должен был знать»). Один из самых часто цитируемых примеров¹ позитивного завершения такой истории — судебный процесс против чиновника из Лесото по имени Масуфа Эфрейм Соле, который в 1980—1990-х гг. отвечал за программу строительства дамб, задействованных в водоснабжении ЮАР и поставках электричества в Лесото. Многие транснациональные корпорации поставляли товары и услуги для этой программы, среди них была канадская компания «Acres», специализирующаяся в подборе квалифицированного персонала для строительства. При ведении переговоров эта компания пользовалась услугами посредника, которого звали Зализивонга Бам. В период с 1991 по 1998 г. компания «Acres» заплатила ему почти 500 тыс. канадских долл., а также перечислила более 180 тыс. на счет его жены в швейцарском банке. Впоследствии выяснилось, что часть этих денег была перечислена М. Соле, который (возможно, по совпадению) подписал контракт с «Acres» с нарушением процедуры. Представители канадской компании заявили на суде, что платежи З. Баму были легальны и что они

¹ (Darroch, 2005; Lambsdorff, 2007; 2011).

нуждались в надежном представителе в Лесото, поскольку политическая ситуация там нестабильна. Что З. Бам впоследствии делал с деньгами — его личное дело, никаких нарушений со стороны компании при подписании контракта и его исполнении не было. Судья, однако, принял сторону обвинения и признал компанию виновной в коррупции, заявив, что размер платежей, а также их секретность свидетельствуют о том, что «Acres» не могла не знать о коррупционной составляющей сделки.

В общем же случае сложно доказать, что *именно те* деньги, которые были заплачены посреднику фирмой-контрагентом, пошли на взятки. Можно представить себе нетривиальную цепь финансовых потоков, которые надежно скроют конечного получателя платежей. Также довольно сложно доказать, что «рациональное невежество» было намеренным, т. е. фирма не только не знала, но и не предпринимала попыток узнать, что именно посредник делает с заплаченными деньгами. Чтобы создать стимулы к таким внутренним расследованиям и выявлению фактов коррупции самими фирмами, И. Ламбсдорфф (Lambsdorff, 2011) предлагает в любом случае наказывать фирму, которая пользовалась услугами посредника, если факт коррупции с его стороны был доказан. Вопреки этой рекомендации, однако, решения судов обычно не возлагают ответственность на компанию, если других нарушений в ее деятельности не выявлено (Shearman & Sterling, 2009). В этих случаях больше шансов не получить наказания у тех фирм, которые приняли внутренние антикоррупционные документы или включили пункт о запрете на взятки в контакт с агентом в явном виде. Эти признаки, однако, вряд ли являются эффективными маркерами для выявления истинных мотивов фирм: большинство из того, что они могут сделать (и делают) для предотвращения коррупции, ненаблюдаемо третьими лицами и судом.

Судебное преследование посредников и регулирование их деятельности

Учитывая важную роль посредников во многих коррупционных сделках, вопрос борьбы с их нелегальной деятельностью и вообще их регулирования не может остаться без внимания при разработке любой антикоррупционной реформы. Вопросы доказательства вины посредников (и их клиентов) в коррупционной деятельности, как было отмечено выше, также непросты и представляют интерес. В обзоре судебных решений по коррупционным делам юридической фирмы «Шерман и Стерлинг» (Shearman & Sterling, 2009) приводится множество примеров, из которых можно сделать вывод, что в последние годы американские суды все чаще признают виновными посредников, осуществлявших платежи от имени американских компаний или правительства. Зачастую, однако, международные посредники могут перемещаться между странами или сразу же находятся вне юрисдикции судов тех стран, в которых зарегистрированы компании, подозреваемые в даче взяток таким образом. А те страны, в которых они на самом деле находятся, не имеют хороших институтов (поэтому, собственно, их и наняли), в том числе судебной системы, и не склонны экстрадировать или привлекать к ответственности подозреваемых в передаче взяток посредников (Lambsdorff, 2011).

Как отмечает И. Ламбсдорфф (Lambsdorff, 2007), деятельность, связанную с посредничеством в оказании государственных услуг, можно регулировать, если посредники существуют в легальном поле. Так, посредническая деятельность при осуществлении государственных закупок (перепродажи контрактов) во многих странах нелегальна. Например, в Сингапуре за такой деятельностью следует запрет на участие в конкурсах на закупки в течение 5 лет, а в Нигерии продажа сырой нефти разрешена только тем компаниям, у кого есть свои обра-

батывающие мощности, или общеизвестным мировым потребителям (Lambsdorff, 2007). В случае полного запрета на деятельность посредников можно легко проверить, был ли нарушен закон. Однако позитивную роль посредников в снижении транзакционных издержек (Polishchuk, 2004, Полищук и др., 2008) и стимулировании конкуренции нельзя отрицать, и возможно, несмотря на коррупционные риски, полный запрет не был бы оптимален с точки зрения общественного благосостояния. При этом вероятно, что именно недобросовестные посредники найдут пути обхода таких запретов, и рынок потеряет только добросовестных (Lambsdorff, 2011).

В качестве альтернативы можно заставить фирмы, оказывающие посреднические услуги в осуществлении государственных закупок, прохождении конкурсов на освоение месторождений и т. п., получать специальные лицензии на этот вид деятельности или отчитываться перед налоговыми органами по более строгим правилам, чем те, по которым отчитываются другие фирмы. В книге С. Абуриша (Aburish, 1985) приводится пример Ирака, в котором только 70 организаций-посредников получили лицензии на представительство иностранных фирм, а такая деятельность без лицензии каралась смертной казнью. Этот метод, широко применяемый при борьбе с международной коррупцией (не в части меры пресечения), однако, совсем не универсален: вряд ли можно запретить частные уроки вождения, репетиторство и помощь в составлении деклараций о доходах. Тем не менее в тех случаях, когда он работает, незарегистрированные посредники могут проиграть конкуренцию тем, кто получил лицензию, как ни странно, потому что сами будут обмануты. Поскольку их деятельность нелегальна, то они никак не смогут защитить свои интересы в суде, если, с одной стороны, взятка не будет заплачена или, с другой стороны, услуга не будет оказана (в зависимости от того, что происходит позже). Кроме того, ограничивая вход на рынок услуг посредников, государство создает стимулы для тех, кто получит лицензию, выявлять и разоблачать деятельность тех, кто действует без нее (Lambsdorff, 2011).

Фирмы, осуществляющие посредничество при взаимодействии с государственными органами, могли бы подписывать специальный антикоррупционный «кодекс чести» и получать сертификат о его подписании. Подписание кодекса — хороший сигнал и связывающее обязательство, положительно влияющее на репутацию фирмы-посредника¹. В обмен на это конкурентное преимущество они соглашались бы на всесторонний аудит своей деятельности, проводимый эмитентом сертификата. За счет экономии от масштаба этого эмитента издержки на аудит каждой фирмы были бы ниже, чем если бы она сама захотела его провести или его захотел бы провести ее контрагент. Более подробно стимулы и обязательства такой организации обсуждаются в отмеченной работе И. Ламбсдорффа (Lambsdorff, 2011).

Посредники как участники коррупционных сетей

Если говорить не об «институциональных» посредниках, а о частных лицах, которые сводят недобросовестных чиновников со взяткодателями или ведут за них переговоры, то меры, эффективные в борьбе с ними, также далеко не очевидны. Возникновение таких посредников может стать «побочным эффектом» антикоррупционной кампании, проведенной вполне обычными методами. Так, в нескольких работах (Fjeldstad, 2003, Vjorvatn et al., 2005) описан пример Танза-

¹ В 2001 г. была создана некоммерческая ассоциация «TRACE» (Transparent Agents and Contracting Entities), члены которой подписывают именно такое соглашение.

нии, в которой правительство во второй половине 1990-х гг. в рамках такой кампании уволило треть чиновников из налоговой инспекции. Эти бывшие чиновники немедленно нашли работу в частном секторе, где благодаря своим знаниям и связям среди оставшихся двух третей сотрудников смогли эффективно помогать компаниям минимизировать уплачиваемые налоги. Бывшие коррумпированные чиновники, вопреки целям реформы, остались в коррупционном секторе, заняв там другую роль. Сети коррупционных взаимодействий оказались устойчивыми к таким перемещениям их участников и быстро перегруппировались.

В работе К. Бьорнватна и соавторов (Bjorvatn et al., 2005) представлена теоретическая модель этого процесса. В этой модели появление посредников, работавших раньше в государственных органах, подрывает эффективность антикоррупционной реформы. Поначалу после массового увольнения чиновников из налоговой инспекции неопределенность в отношениях фирм и представителей государства растет, что заставляет фирмы платить налоги по правилам (и в Танзании в первый год после реформы отмечилось снижение коррупции). Но этот рост неопределенности стимулирует спрос на услуги посредников, обладающих инсайдерской информацией об устройстве нового состава налоговых органов. Такими посредниками с удовольствием становятся уволенные незадолго до этого чиновники, у которых остались связи с теми работниками налоговых органов, кто остался на местах. Реформа в Танзании была настолько радикальна, что спрос на услуги посредников вырос очень сильно, и у бывших чиновников не осталось сомнений в том, чем нужно заниматься после увольнения.

В модели рассматривается экономика, в которой с каждой фирмы собирается налог в размере t . Некоторые чиновники, работающие в налоговой службе, коррумпированы, и встретившись с таким чиновником, фирма i может заплатить взятку величиной b_i вместо налога. Чем больше и влиятельнее фирма, тем больше ее переговорная сила и тем меньше размер этой взятки. Кроме того, размер взятки зависит от качества институтов, обозначаемого как $q \leq 1$; причем чем выше q , тем больше вымогаемый размер взятки, потому что тем выше риск для чиновника быть разоблаченным; c_i — мера, обратная переговорной силе (чем она больше, тем переговорная сила меньше), распределенная среди фирм каждой отрасли равномерно на отрезке $[0; 1]$. С учетом всего этого взятка определяется как

$$b_i = \frac{c_i t}{1 - q}.$$

Для наименее влиятельных фирм $b_i > t$, и такие фирмы не будут предлагать чиновнику взятку, потому что налог платить выгоднее. С другой стороны, самая влиятельная фирма может уклониться от налогов, не выплачивая взятку вообще ($b_0 = 0$). Пограничный уровень взятки определяется из уравнения $b_i = t$, которое эквивалентно $c_i = 1 - q \equiv c^0$. Если $q = 1$ (максимально возможное качество институтов), то никакая фирма не будет платить взятку.

У государства есть подозрение, что n чиновников являются коррумпированными. До реформы между фирмами, желающими платить взятки, и коррумпированными чиновниками существуют устойчивые связи: каждый чиновник отвечает ровно за одну отрасль, и представители этой отрасли точно знают, коррумпирован их чиновник или нет. Чтобы разрушить коррупционные сети, в ходе реформы n подозрительных чиновников увольняют и заменяют другими, в то время как среди остальных чиновников происходит внутренняя ротация. Если из этих n чиновников на самом деле только $(n - l^0)$ являлись коррумпиро-

ванными, то до реформы $(n - l^0)c^0$ фирм платили взятки, а не налоги. После реформы фирмы этих отраслей больше не знают, коррумпирован их чиновник или нет, но знают значение $(n - l)$ — общее количество (новых) коррумпированных чиновников, оказавшихся в этих n отраслях. Вероятность встретить честного чиновника в одной из этих отраслей, таким образом, равна l/n . Если предложить взятку честному чиновнику, то он заявит об этом в полицию, и фирме нужно будет заплатить не только налог t , но и штраф p .

Можно показать, что для минимизации числа фирм, принимающих решение платить взятку при максимизации ожидаемой прибыли, нужно проводить самую радикальную реформу из возможных политически: заменить максимальное количество коррумпированных чиновников, увеличивать размер штрафа p и качество институтов q до максимального уровня.

Этот простой вывод, однако, верен только до тех пор, пока мы не включаем в рассмотрение «налоговых экспертов» — посредников, предлагающих услуги налогового консультирования, а на самом деле уволенных коррумпированных чиновников. У них есть частная информация о том, какие из оставшихся в налоговых органах чиновники коррумпированы, которая оказывается верной с вероятностью s (отрицательно зависящей от качества институтов и равной в модели для простоты $1 - q$). Сообщая информацию фирме, «налоговый эксперт» не несет никаких издержек и, как и чиновник, может проводить между ними ценовую дискриминацию. Можно показать, что включение в модель посредников увеличивает коррупцию, потому что появляются фирмы, которые не платили взятки в структуре без посредников, но будут платить после их появления. И в данном случае рекомендации об изменении политических переменных не столь очевидны. Если увеличение количества уволенных чиновников, штрафа для взяточников и качества институтов снижают количество фирм, которые точно платят взятки, и увеличивает количество фирм, которые точно не платят, то первые две из этих трех мер оказывают неоднозначное влияние на количество фирм, которые ведут себя по-разному с посредниками и без. При повышении количества уволенных чиновников предложение на рынке посредников растет, и в результате может вырасти и равновесное количество взяточников (что и произошло, видимо, в Танзании), то же самое справедливо и при увеличении штрафа (только в этом случае может вырасти спрос на посредников).

Уровень коррупции, таким образом, немонотонно зависит от количества уволенных коррупционеров. Может оказаться так, что увольнение небольшого числа коррупционеров снизит коррупцию, а дальнейшие увольнения ее увеличат, причем не исключено, что до более высокого уровня, чем она была изначально. Такие небанальные результаты, иллюстрируемые случаем реформы налоговых органов в Танзании, получаются при включении в рассмотрение рынка услуг посредников.

Посредники, коррупция и бюрократия

Взаимосвязь коррупции и бюрократии получила широкое освещение в литературе. Идея С. Хантингтона (Huntington, 1968) о том, что коррупция может быть полезна, так как «смазывает колеса», впоследствии подвергалась критике многими авторами, включавшими в модель эндогенность бюрократии. Формально бюрократия нужна, чтобы защитить интересы потребителей государственных и других услуг: чтобы права на управление автомобилем получали только грамотные водители, чтобы строились только надежные здания, чтобы вновь строящиеся здания были безопасны, чтобы в вузы поступали только лучшие абитуриенты. По факту, однако, бюрократические барьеры бывают неэффек-

тивны и, по Хантингтону, коррупция позволяет снизить эту эффективность. Однако сами эти барьеры могут быть созданы чиновниками с целью собирать взятки: если бы этого мотива не было, то не было бы и барьеров. Так, в работе Д. Кауфмана и С. Вэй (Kaufmann, Wei, 2000) показано, что коррупция сама по себе может порождать слишком большую бюрократию. Аналогичный результат получен и С. Гуриевым (Guriey, 2004). Включение посредников в анализ коррупционных сделок проливает на вопрос эндогенности бюрократии новый свет. Например, как уже отмечалось, появление посредников может стимулировать чиновников вступить с ними в сговор и подвергать более жестким бюрократическим процедурам тех, кто приходит напрямую.

В работе Г. Байяра (Bayar, 2005) построена модель с акцентом на то, что претендент на получение государственной услуги, предлагающий взятку, не уверен, является ли чиновник, с которым он разговаривает, коррупционером. Если клиент предлагает взятку, чиновник оказывается коррумпированным и размер взятки превышает минимальный размер взятки для данного чиновника, то чиновник берет взятку и оказывает претенденту услугу без всяких бюрократических процедур. Если чиновник оказывается честным, то он в ответ на предложение взятки немедленно выдает клиента властям. Если же предложение сделано коррумпированному чиновнику, но, с точки зрения этого чиновника, слишком мало, то чиновник не разоблачает клиента сразу же, но заставляет его пройти бюрократические процедуры (уровень которых чиновник выбирает заранее). Если клиент не предлагает взятку, то он проходит через бюрократическую процедуру в любом случае.

Можно рассмотреть случай, когда в этой модели появляется посредник, знающий не только, коррумпирован чиновник или нет, но и минимальную взятку, на которую чиновник согласится. Таким образом, обращаясь к чиновнику через посредника, клиент не сталкивается с риском быть разоблаченным (попав к честному чиновнику) или быть подвергнутым бюрократическим процедурам (попав к коррумпированному). Иными словами, заплатить посреднику определенную сумму — дополнительная опция для клиентов. Если они платят посреднику, то он сам определяет, какой суммой нужно поделиться с коррумпированным чиновником, чтобы клиент мог избежать бюрократии. Честные граждане, не собиравшиеся давать взятку, при этом также имеют стимул прибегнуть к услугам посредников, чтобы избежать прохождения неприятных бюрократических процедур.

Считается, что посредники присутствуют в игре много раз и поэтому заботятся о своей репутации, т. е. не будут обманывать клиентов относительно коррумпированности чиновника. Если бы это было не так, то у посредника был бы стимул всегда говорить, что чиновник коррумпирован, и в случае, когда на самом деле чиновник честный, забирать всю комиссию себе (в обычном случае он делится с чиновником). При этом подразумевается, что деятельность посредника не подвержена никакому риску, нет никакой опасности, что он будет пойман и разоблачен. С другой стороны, риск потерять работу *для чиновника* в случае выявления коррупции велик, поэтому в их отношениях с посредниками переговорная сила последних больше.

Рассматривая случай посредника-монополиста и случай конкуренции по Бертрану среди посредников, автор приходит к выводу, что в случае, если коррумпированные чиновники есть, появление посредников увеличит благосостояние их клиентов, но все же оставит его ниже, чем в случае без коррупции (в этом случае бюрократические процедуры максимально облегчены). Повышение штрафов для тех взяткодателей, кто оказался разоблачен честными чиновниками, не снижает коррупцию, а лишь усиливает использование посредников.

В статье К. Хаскера и К. Октен (Hasker, Okten, 2008) построена другая модель, связывающая бюрократию, коррупцию и посредников. Уровень бюрократии в ней (оптимально) определяется государством, но подкупая недобросовестных чиновников, их клиенты могут обходить формальные процедуры, тем самым снижая этот уровень.

В модели чиновник назначает разные уровни взятки для тех клиентов, кто пришел напрямую, и для посредников. После этого посредник устанавливает цену своих услуг, а клиент решает, обращаться к нему или идти к чиновнику напрямую. На последнем ходу посредник или сам клиент решают, подкупать чиновника или нет. Клиенты отличаются альтернативной стоимостью прохождения бюрократических процедур, так что те из них, для кого она выше всего, могут предложить большую взятку.

Результаты этой модели подтверждают выводы: государственные меры, которые являются практически стандартными в антикоррупционных кампаниях (усиление мониторинга и наказаний, ротация чиновников), могут усилить коррупцию, если в структуре коррупционного сообщества присутствуют посредники. Авторы показывают, что в равновесии с посредниками уровень бюрократии всегда ниже, чем в оптимальном случае, а стандартные меры борьбы с коррупцией, названные выше, могут снизить его еще сильнее. Единственная предлагаемая политика, эффективная при наличии посредников, — это ограничение власти чиновника, причем не такое, которое еще больше увеличивает количество необходимых справок, потому что дальнейшее усиление бюрократических барьеров, если их можно обойти, приведет к еще большему расцвету коррупционного бизнеса посредников.

Недобросовестные посредники

Из-за невозможности легального принуждения участников коррупционного контракта к выполнению его условий деятельность посредников сопровождается моральным риском с их стороны. В работе П. Ольденбурга (Oldenburg, 1987) описан процесс перераспределения земель в Индии в ходе программы 1980-х гг. Правила этой программы были разработаны с целью снизить коррупцию (взятки, которые фермеры платят, чтобы получить лучший участок земли). Процедуры распределения были сделаны максимально прозрачными, в случае подозрений «обделенные» фермеры могли очень легко без издержек подать апелляцию и присутствовать при ее публичном рассмотрении. Никаких признаков коррупции в результатах перераспределения земель не было, однако у департамента, руководившего программой, была репутация крайне коррумпированной структуры, и фермеры были уверены, что коррупция широко распространена. Автор предполагает, что это противоречие может быть разрешено, если включить в рассмотрение *далалов* — посредников, собиравших взятки с землевладельцев, но не передававших их дальше. Коррупция, таким образом, существует только «на стороне спроса»: претенденты на землю платят взятки, но чиновники их не получают, и в результате земля распределяется честно.

Замечательно, что как раз-таки низкий уровень коррупции среди чиновников стимулирует расцвет таких недобросовестных посредников. Из-за того, что процедура на самом деле осуществляется честно, результат перераспределения предсказуем для далалов, но непредсказуем для неграмотных фермеров, не способных разобраться с законодательством и документацией или нанять для этого юристов. Далал мог пообещать фермеру определенное распределение — и оказаться правым («выполнить обещание»), просто потому, что он разобрался в процедуре. В итоге среди фермеров распространилось мнение, что получить хороший уча-

сток земли невозможно, не дав взятку. В этом их убеждали как сами посредники, так и общее распространенное мнение, что коррупция в Индии есть повсюду (в первом рейтинге восприятия коррупции, опубликованном Transparency International в 1995 г., Индия была на 35-м месте из 41 страны, в 2012 г. — на 94-м из 174 (TI CPI 1995—2012)). Далалы, таким образом, заинтересованы в том, чтобы:

- уровень восприятия коррупции был высоким;
- процедура была достаточно сложна;
- чиновники, отвечающие за распределение земель, на самом деле были честными и следовали процедуре.

Далал будет убеждать фермера, что все формальные публичные процедуры — это лишь прикрытие того процесса, который происходит за закрытыми дверями и в ходе которого действительно принимаются все решения. Он будет говорить, что у него есть особый доступ к этому процессу: только он досконально знает все процедуры и хитрости, только он может получить прямой доступ к чиновнику. Ему можно предоставить сопровождение процесса передачи денег и распределения земли от начала до конца, и тем самым фермер не будет участвовать в противозаконной сделке.

Власти старались сделать все, чтобы лишить далалов оснований для таких утверждений. Так, все процедуры были максимально публичными, проводились открыто в самой деревне, где живут фермеры. Фермеры могли в буквальном смысле смотреть принимающему решение чиновнику через плечо и проверять все операции.

П. Ольденбург отмечает, что если коррупционная сделка представляет собой единичный (возможно, единственный в жизни) случай, найти чиновника, который согласится в ней участвовать и будет обладать достаточными полномочиями, сложно¹. Если об этом станет известно, то такой чиновник несет не только риск наказания, но и риск того, что взяткой придется делиться с начальством. Кроме того, из-за нерегулярности и секретности сделок равновесный размер взятки трудно определить. В таких условиях посредники, в отличие от частных лиц или фирм, обращающихся к государству, играют в повторяющуюся игру (Rose-Ackerman, 2010), и к ним применимы известные результаты про устойчивость сговора в таких играх («народная теорема»). Даже при наличии шантажа в повторяющейся игре стимулы разоблачить контрагента невелики, т. е. уверенность в хорошем исходе высокая. Возможно, в Индии с этого все и начиналось, пока посредники не поняли, что взятки, полученные от неграмотных фермеров, можно дальше и не передавать. С другой стороны, как отмечает Бардхан (Bardhan, 1997), процесс может идти и в другом направлении: даже если чиновники изначально не были задействованы в коррупционных процессах (но потенциально могли быть), то тот факт, что посредники убедили всех в необходимости дать взятку, может создать стимулы для чиновников участвовать в этом процессе. Равновесие, таким образом, становится самоподдерживающимся: чиновники участвуют в коррупции, потому что и так уже имеют негативную репутацию; с другой стороны, эта репутация сохраняется из-за их участия в коррупции.

Посредники и коррупционный контракт

Даже если нарушение одной из сторон контракта обозначенных в нем договоренностей можно доказать, то вряд ли это имеет значение, если эти договоренности включали коррупционную составляющую. Если гражданин заплатил

¹ Эта идея присутствует во многих работах по посредникам в коррупции, например (Della Porta, Vannucci, 1999).

взятку за ускоренное оформление заграничного паспорта, а паспорт не был готов к оговоренному сроку (а был готов только к официальной дате), то обманутый гражданин не может пойти в суд и взыскать с чиновника, взявшего деньги и не выполнившего уговор, компенсацию.

Если передача взятки осуществляется до оказания услуги, то моральный риск возникает у чиновника, а если после — то у взяткодателя. Разрешить эту ситуацию можно с помощью посредника, который возьмет деньги у гражданина до оказания чиновником услуги и передаст их (за вычетом своей комиссии) после. Если услуга не была оказана (или была оказана не в полном объеме), то посредник может вернуть деньги (полностью или частично, в том числе за вычетом своей комиссии) гражданину.

Также посредник может брать на себя риск невыполнения чиновником обязательств, например, по приватизации государственного актива, становясь промежуточным покупателем (Lambsdorff, 2002). В этом случае он договаривается с чиновником и покупает собственность на свое имя, после чего продает ее тому, кто изначально хотел ее купить. В этой ситуации моральный риск не исчезает, а перемещается к другому звену цепи: посредник рискует (и получает за этот риск премию от конечного покупателя), что государственная услуга не будет оказана; контракт же между конечным покупателем и посредником также не может быть подтвержден через суд, если из его условий очевидно, что речь идет о коррупционной составляющей.

Например, Высший суд Германии в 1985 г. отверг иск британского брокера к немецкой фирме, занимавшейся поставками оборудования для пивоварения в Нигерию, о невыплате брокеру комиссии. Судья сослался на то, что основной работой брокера была уплата взяток местным чиновникам в Нигерии, и эти взятки и составляли основную часть комиссии. Таким образом, контракт между брокером и поставщиком «противоречит общественной морали», и следовательно, согласно Гражданскому кодексу Германии недействителен (Lambsdorff, 2002).

Зная о такой судебной практике, взяткодатели часто отказывались в итоге платить деньги, зная, что через суд взыскать их будет невозможно. В результате посредники стали требовать уплату взятки авансом, что смещает проблему исполнения контракта на сторону посредника — что будет, если он возьмет аванс, но откажется выполнять работу?

В известном исследовании коррупции при получении водительских прав в Индии, проведенном М. Бертран и др. (Bertrand et al., 2007; 2008), претенденты на получение удостоверений были разделены на три группы:

- те, кому предлагалось финансовое вознаграждение, если им удастся получить права в течение 32 дней;
- те, кому в этом случае предлагались бесплатные уроки вождения;
- контрольная группа.

Оказалось, что участники, получавшие вознаграждение, с большей вероятностью получали права, но с большей же вероятностью проваливали независимый экзамен по вождению, неожиданно устроенный после эксперимента. Получить права, не сдавая официальный экзамен, им позволяла уплата взятки, при этом взятки платились не чиновникам непосредственно, а «агентам»-посредникам, которые «содействуют» претендентам в процессе получения прав, изначально предлагая только услуги по заполнению необходимых бумаг. Те участники, которые пытались пройти процедуру без помощи агентов, проходили через официальный экзамен в 94% случаев, тогда как те, кто обращались к посредникам, проходили через него только в 12% случаев. Посредники гарантировали получение прав независимо от того, умел претендент водить автомобиль или нет.

В начале процесса получения прав на услуги агентов соглашались 42% претендентов, но в итоге их услугами воспользовались 71%. Похоже, что чиновники стимулировали использование услуг агентов, создавая специальные барьеры для тех, кто приходил напрямую (к примеру, «заваливали» на экзамене таких участников случайным образом). Те, кто пользовался услугами агентов, в среднем потратили примерно вдвое больше денег, но получали права быстрее, общаясь с меньшим числом чиновников.

Независимый экзамен для тех, кто получил права, впоследствии показал, что претенденты, получившие права с помощью агентов, на 28% чаще не умеют водить. Таким образом, посредники не только снижают время на прохождение бюрократических процедур, но и искажают распределение прав на управление транспортом, увеличивая долю неграмотных водителей.

Авторы отмечают, что при проведении антикоррупционной политики игнорировать наличие посредников было бы большой ошибкой. Так, в условиях, когда взятки платятся посредникам, усиление мониторинга с целью поимки чиновников с поличным будет неэффективно.

Интересно, что один из офисов по выдаче прав в Нью-Дели, попавших в исследование, запретил услуги посредников в своей юрисдикции. Оказалось, что доля претендентов, успешно получивших права в этом отделении, ниже, чем в других. Претендент может обратиться только в отделение по месту своего жительства, но многие жители Нью-Дели получили права в других офисах (посредники также могут помочь и с обходом проверки регистрации).

Посредники и разоблачение коррупционной сделки

Участники коррупционной сделки, даже если она успешно осуществлена, имеют информацию, которая при определенных условиях позволит им шантажировать друг друга. Если материала, доказывающего факт коррупции, достаточно для доказательства в суде у обеих сторон, то шантаж никому не выгоден, в противном случае та сторона, доказательства которой слабее, сталкивается с риском быть раскрытой и понести наказание в одиночку. В работе И. Ламбсдорффа (Lambsdorff, 2002) отмечается, что посредник может взять на себя этот риск. В этом случае одним из его обязательств становится молчание о том, кто его клиенты, в случае возникновения подозрений. Участники, находящиеся с обеих сторон (гражданин и чиновник), могут даже не знать имен друг друга — посредник возьмет на себя всю координацию и обеспечение секретности. Наличие такого посредника — страховка от возможного раскрытия и шантажа для обеих сторон и дополнительная защита от ареста с поличным при передаче денег или переговоров. Если какая-то из сторон заявит о факте коррупции в правоохранительные органы (например, чиновник заявит, что ему предлагают взятку, или гражданин заявит о вымогательстве со стороны чиновника), то посредник должен взять на себя всю вину. За это обязательство он получает часть своего вознаграждения или просто оказывается в таких условиях, когда не сможет действовать иначе (например, если это наемный сотрудник, который получил незаконные инструкции от своего руководства и выполнил их). В Японии существует практика *Yogore Yaku* («грязная роль») — хорошо оплачиваемых работников на низких должностях, в функции которых входит организация коррупционных сделок и взятие на себя вины в случае раскрытия. Компании предлагают семьям таких сотрудников специальные бонусы в том случае, если сотруднику придется сесть в тюрьму.

Наличие посредника, однако, может играть и негативную для одного из участников сделки роль. Если имеет место вымогательство взятки через посредни-

ка со стороны чиновника, то у гражданина, у которого вымогают деньги, не остается никаких доказательств причастности чиновника к этому вымогательству, и чиновник может чувствовать себя спокойнее, когда принимает решение о том, вымогать взятку или нет, и о размере взятки. Этот эффект обсуждается в статье Л. Полищука (Polishchuk, 2004).

В работе представлена модель структуры, в которой чиновник-монополист выдает лицензии на осуществление инвестиционных проектов. Континуум предпринимателей хотят осуществить эти проекты, но без лицензии такая деятельность невозможна. Если проект осуществлен, то он приносит предпринимателю стабильный поток платежей с текущей стоимостью v . Эта величина не одинакова для всех предпринимателей, а распределена среди них с некой функцией распределения $F(v)$.

Чиновник может вымогать взятки у предпринимателей, которые общаются к нему за разрешением осуществить проект. Издержки, которые несет претендент на лицензию при ее получении, равны $(\mu + c)$, где μ — величина взятки чиновнику, а c — иные затраты (например, государственная пошлина за подачу заявки и транзакционные издержки по заполнению бумаг). Только те предприниматели, приведенная доходность проектов которых больше, чем затраты на получение лицензии, будут обращаться к чиновнику, поэтому общее количество запрашиваемых лицензий равно $(1 - F(\mu + c))$. Если b — издержки чиновника по оформлению лицензии, то его прибыль равна $(\mu - b)(1 - F(\mu + c))$. Значение μ^* , при котором достигается максимум этой функции, — это *рыночный* равновесный уровень взятки, который и назначит чиновник-монополист, если он просто хочет получить наибольшую прибыль.

Однако поведение чиновника может быть продиктовано более сложными стимулами. Если гражданин обращается к чиновнику напрямую и сталкивается с вымогательством, то он может собрать улики (записать разговор) и обратиться в полицию. Если его жалоба будет удовлетворена, то он получит назад сумму взятки, а разрешение останется при нем (заявитель при этом освобождается от ответственности за дачу взятки). Решение гражданина подавать такую жалобу будет зависеть от того, какие издержки ему придется при этом понести и с какой вероятностью ему удастся доказать факт вымогательства. Эта вероятность зависит от того, как устроена процедура принятия решения о выдаче разрешения чиновником: если она достаточно проста и прозрачна, то факт коррупционного поведения доказать проще. Пусть T — количество дней, которые нужно затратить на подачу жалобы и разбирательство (на это количество дней возникает отсрочка запуска проекта, которая влечет потери текущей стоимости потока в размере αv), а π — вероятность благоприятного для гражданина решения суда. Таким образом, те инвесторы, проекты которых очень прибыльны, не будут подавать жалобу после уплаты взятки за лицензию (они потеряют слишком много из-за задержки запуска). С другой стороны, жалоб будет тем больше, чем больше π (вероятность успешного исхода) и меньше α и T (затянутость судебной процедуры).

Автор показывает, что при некоторых (достаточно «хороших» с точки зрения гражданина) значениях этих параметров величина оптимальной взятки чиновника, боящегося быть разоблаченным, ниже рыночного уровня μ^* , полученного из максимизации прибыли.

В сделках между чиновниками и потенциальными инвесторами могут существовать посредники, которые действуют в условиях совершенной конкуренции и получают нулевую прибыль. При наличии посредника величина c будет означать сумму транзакционных издержек по оформлению заявки (которые благодаря посреднику снижаются) и платы посреднику за его услуги. Если бы мотив

страха быть разоблаченным отсутствовал у чиновника, то благодаря снижению транзакционных издержек общественное благосостояние выросло бы. Но если величина взятки до появления посредников была ниже рыночного уровня (т. е. мотив страха играл существенную роль в поведении чиновника), то их появление производит также *эффект гарантии от разоблачения*. Он работает следующим образом. Поскольку появление посредников снижает вероятность того, что факт вымогательства будет доказан в суде (если жалоба будет подана, посредник может быстро исчезнуть или сам попасть под ответственность, в то время как причастность чиновника доказать будет сложнее), мотив страха снижается и оптимальный для чиновника-монополиста уровень взятки с появлением посредников растет. Кроме того, чиновники могут явно или неявно заставлять предпринимателей обращаться к посредникам (например, отказывать в разрешении всем, кто пришел напрямую). Этот эффект снижает благосостояние предпринимателей, причем, как отмечает автор, этот вред для них может перевесить всю пользу, связанную со снижением транзакционных издержек, в особенности если транзакционные издержки и до появления посредников были достаточно низки. С другой стороны, как подчеркивается в другой работе Полищука и соавторов (Полищук и др., 2008), высокие административные барьеры не только позволяют извлекать большие взятки, но и «несколько неожиданным образом» снижают риски разоблачения чиновников — ведь чем сложнее процедура, тем выше спрос на посредников со стороны граждан.

Из-за наличия эффекта гарантии от разоблачения снижается эффективность реформ, направленных на повышение эффективности бюрократии. Если в результате такой реформы, например, снижаются издержки рассмотрения жалоб, то возможно, конечно, что чиновники из-за мотива страха не будут брать взятки (или будут брать небольшие суммы). Но распространение посредников (которое произошло в России после принятия мер, направленных на деbüroкратизацию) создает противоположные стимулы. Таким образом, можно сказать, что реформы, направленные на снижение бюрократии, повышают спрос на услуги посредников со стороны чиновников. Л. Полищук иллюстрирует это на примере введения в России «системы одного окна», при которой в одном государственном учреждении за один приход можно получить сразу множество документов. Появление такой системы ограничивает количество взяток, которое нужно заплатить при получении нужных справок и разрешений, например, для начала бизнеса (теперь, если и нужно будет давать взятку, то только одну), но вместе с тем, вероятно, увеличивает размер такой взятки. В итоге, если раньше гражданин, столкнувшийся с вымогательством, может быть, и не стал бы подавать жалобы из-за каждой из мелких уплаченных взяток, то теперь жалобу нужно подать всего одну, а взятка, которую можно будет вернуть таким образом, велика. «Система одного окна», таким образом, усиливает мотив страха чиновников быть разоблаченными, чем и пользуются посредники, предлагающие свои услуги.

Коррупционные посредники в экспериментах

Психологические исследования¹ показали, что люди более склонны участвовать в чем-то нелегальном, если они могут сделать это «чужими руками» — делегировать другим непосредственные действия. Кроме того, само восприятие «нелегальности» действия в этом случае снижается.

М. Другов и соавторы (Drugov, Hamman, Serra, 2011) пытаются выяснить экспериментальным путем, как наличие посредников влияет на коррупцию. Гипотеза авторов заключается в том, что посредники сокращают не только транзак-

¹ Например (Royzman, Baron, 2002).

ционные издержки, связанные с неопределенностью и риском, но и моральные издержки. Действительно, позиционируя себя как профессионалов с большим опытом и знаниями, собирая официальную плату (а не взятки) за свои услуги, посредники могут создать впечатление, что услуги, которые они оказывают, — это обычный бизнес, в котором нет ничего плохого как с легальной, так и с моральной точки зрения.

В эксперименте, описанном авторами, есть четыре участника: «гражданин», «чиновник», «общество» (последнее не включает «гражданина» и «чиновника», это третий независимый агент), а также «посредник» (который присутствует только в одном варианте игры). Речь идет о случаях мелкой бытовой коррупции, таких как ускорение процесса получения места в больнице. «Гражданин» решает, предлагать ли взятку «чиновнику», а тот решает, принять ли ее. Если передача взятки происходит, то оба участника сделки выигрывают, тогда как «общество» несет издержки. Распределение ролей между участниками происходит случайным образом, эксперимент проводится анонимно и один раз.

«Гражданин», «чиновник» и «посредник» ничем не рискуют: в эксперименте нет мониторинга и наказания за коррупцию, потому как авторы хотят выделить моральный аспект. Авторы рассматривают три постановки эксперимента.

1. Неопределенность. В этом случае «гражданин» должен решить, давать ли взятку чиновнику напрямую и в каком размере, не зная, на какой минимальный размер тот согласится. В итоге он может предложить слишком низкую взятку (или вообще не предлагать), и тогда коррупции не будет. «Посредник» в игре не участвует.

2. Посредничество. У четвертого игрока — «посредника» — есть информация о минимальной сумме взятки, на которую согласится чиновник. «Посредник» сообщает эту сумму «гражданину», а тот должен решить, будет ли он платить ее через «посредника». Подкупать «чиновника» напрямую запрещено: если коррупция происходит, то «посредник» обязан в ней участвовать.

3. Определенность. «Посредник» снова не участвует в игре, но «гражданин» знает минимальную сумму, на которую согласится «чиновник», и решает, будет он платить ее или нет.

В результате эксперимента выяснилось, что в присутствии посредника возрастает количество случаев коррупции и доля «граждан», которые платят взятки — как по сравнению со случаем неопределенности, так и определенности. Кроме того, появление «посредника» увеличивает долю коррумпированных чиновников сильнее, чем избавление от неопределенности; а их минимально допустимая взятка при этом снижается. Все это позволяет считать, что эффект посредников заключается также и в снижении моральных издержек. Результаты анкетирования, которое участники проходили после эксперимента, подтверждают то же самое: при наличии «посредника» не только «чиновники» и «граждане» были более склонны оправдывать свои действия, но и «общество» тоже.

Заключение

Важность структуры коррупционного рынка для понимания его устройства подчеркивается во многих работах, начиная с С. Роуз-Аккерман (Rose-Ackerman, 1978). Касается это и факта наличия посредников между чиновниками и претендентами на получение государственной услуги. Несмотря на то что посредники могут служить «смазкой в колесах» бюрократии, они могут быть также и «пособниками» в организации этой бюрократической процедуры. Проведение любой антикоррупционной политики, как показывают примеры выше, должно в любом случае учитывать эту структуру, иначе последствия могут быть противоположными задуманным.

Источники

- Дмитриев А. В.* Коррупция с посредниками в условиях ценовой дискриминации // *Финансы и бизнес*. 2010. № 4. С. 41—47.
- Полищук Л. И., Мизин С. В., Шестоперов А. М., Шестоперов О. М., Щетинин О. А.* Между частным сектором и государством: рынок посредников в современной России. М., 2005.
- Полищук Л., Щетинин О., Шестоперов О.* Посредники между частным сектором и государством: содействие бизнесу или соучастие в коррупции? // *Вопросы экономики*. 2008. №. 3.
- Aburish S. K.* Pay-off: Wheeling and Dealing in the Arab World. A Deutsch, 1985.
- Banerjee A., Mullainathan S., Hanna R.* Corruption // National Bureau of Economic Research, 2012. N w17968.
- Bardhan P.* Corruption and Development: a Review of Issues // *Journal of Economic Literature*. 1997. Vol. 35. N. 3. P. 1320—1346.
- Bayar G.* The Role of Intermediaries in Corruption // *Public Choice*. 2005. Vol. 122. N 3—4. P. 277—298.
- Bertrand M. et al.* Obtaining a Driver's License in India: an Experimental Approach to Studying Corruption // *The Quarterly Journal of Economics*. 2007. Vol. 122. N 4. P. 1639—1676.
- Bertrand M., et al.* Corruption in Driving Licensing Process in Delhi // *Economic and Political Weekly*. 2008. P. 71—76.
- Bjorvatn K., Torsvik G., Tungodden B.* How Middle-men Can Undermine Anti-corruption Reforms. Chr. Michelsen Institute, 2005.
- Bose G., Gangopadhyay S.* Intermediation in Corruption Markets // *Indian Growth and Development Review*. 2009. Vol. 2. N 1. С. 39—55.
- Control Risks and Simmons & Simmons. International Business Attitudes to Corruption Survey 2006.
- Darroch F.* Case Study: Lesotho Puts International Business in the Dock // *Global Corruption Report* 2005.
- Della Porta D., Vannucci A.* Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption. Aldine de Gruyter, 1999.
- Drugov M., Hamman J., Serra D.* Intermediaries in Corruption: An Experiment / Available at SSRN 1838591. 2011.
- Fjeldstad O. H.* Fighting Fiscal Corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority // *Public Administration and Development*. 2003. Vol. 23. N 2. P. 165—175.
- Guriev S.* Red tape and Corruption // *Journal of Development Economics*. 2004. Vol. 73. N 2. P. 489—504.
- Hasker K., Oktan C.* Intermediaries and Corruption // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2008. Vol. 67. N 1. P. 103—115.
- Huntington S.* Political Order in Changing Societies. New Haven, CT, 1968. P. 498—499.
- Kaufmann D., Wei S. J.* Does «Grease Money» Speed up the Wheels of Commerce? // National Bureau of Economic Research, 2000. N w7093.
- Lambsdorff J. G.* Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2002. Vol. 48. N 3. P. 221—241.
- Lambsdorff J. G.* The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory and Policy. Cambridge University Press, 2007.
- Lambsdorff J. G.* Corrupt Intermediaries in International Business Transactions: Between Make, Buy and Reform // *European Journal of Law and Economics*. 2011. P. 1—18.
- Oldenburg P.* Middlemen in Third-world Corruption: Implications of an Indian Case // *World Politics*. 1987. Vol. 39. N 4. С. 508—535.
- Polishchuk L.* Bureaucrats, Businessmen, and Middlemen: Who Gains and Who Loses // Annual meeting of the American Political Science Association. 2004. P. 6—23.
- Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. N. Y., 1978. P. 49—71.
- Rose-Ackerman S.* International Handbook on the Economics of Corruption. Edward Elgar Publishing, 2007.
- Rose-Ackerman S.* The Law and Economics of Bribery and Extortion. 2010.
- Royzman E. B., Baron J.* The Preference for Indirect Harm // *Social Justice Research*. 2002. Vol. 15. N 2. P. 165—184.
- Rupert J.* Corruption Flourished in Abacha's Regime // *Washington Post*. 1998.
- Shearman & Sterling.* FCPA Digest. Cases and Review Releases Relating to Bribes to Foreign Officials under the Foreign Corrupt Practices Act of 1977. N. Y., 2009.