

*Л. ПОЛИЩУК,
старший научный сотрудник
центра IRIS Университета
штата Мэриленд (США),*

*О. ЦЕТИНИН,
докторант Тулузской школы экономики,*

*О. ШЕСТОПЕРОВ,
заместитель генерального директора
Национального института системных
исследований проблем предпринимательства*

ПОСРЕДНИКИ МЕЖДУ ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ И ГОСУДАРСТВОМ: СОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСУ ИЛИ СОУЧАСТИЕ В КОРРУПЦИИ?*

Современную экономику невозможно представить без посредников — частных лиц и организаций, помогающих потенциальным участникам транзакций найти друг друга и содействующих заключению и исполнению сделок. В частном секторе посредники исполняют брокерские функции, гарантируют ликвидность и наличие товаров, распространяют рыночную информацию и дают гарантии качества, обеспечивают функционирование рынков и выполняют иные важные функции, создавая значительную часть — до четверти и выше — национального дохода¹.

Посредники действуют также на границе между частным и государственным секторами, где они оказывают содействие физическим и юридическим лицам в выполнении установленных государством требований и правил. В этой роли выступают консалтинговые компании, юридические и брокерские конторы, налоговые консультанты, бюро путешествий, агентства недвижимости и пр. Услуги таких организаций включают помощь в регистрации и постановке на учет юридических и физических лиц, регистрации сделок с недвижимостью, лицензировании деятельности, оформлении землеотводов, получении различного рода разрешений, сертификации товаров и услуг, таможенном оформлении грузов, уплате налогов и сборов, получении виз и паспортов, прохождении проверок и разрешении споров и т. д. Именно эта часть посреднического сектора является предметом рассмотрения в настоящей статье.

Посредники востребованы в экономике в силу своей способности снижать транзакционные издержки; часть такой экономии они присваивают для покрытия собственных затрат и получения прибыли, а остальное составляет выигрыш клиентов. К сожалению, как показы-

* Авторы признательны О. Азфару, В. Буеву, С. Мигину, А. Шестоперову, А. Шеховцову и О. Эйсмунту за участие в обсуждении материалов настоящей статьи.

¹ *Spulber D. F. Market Microstructure and Intermediation // Journal of Economic Perspectives. 1996. Vol. 10, No 3. P. 135–152.*

вает опыт, посредники могут оказаться востребованными в сокращении не только легитимных транзакционных издержек в добросовестных сделках, но и издержек противоправной деятельности. В частном секторе посредники могут обеспечить налоговые, таможенные и иные преимущества, на которые участники сделок не имеют права, или взять на себя криминальную часть сделки, после чего стать недоступными для преследования (фирмы-«однодневки»)². Если же речь идет о взаимодействии экономических агентов с государственными органами, то не все «обмены» такого рода являются общественно полезными³, и снижение с участием посредников транзакционных издержек коррупции, патронажа и некоторых видов лоббирования может привести к нежелательным для экономики и общества последствиям.

В связи с этим наблюдаемое в России развитие сферы посреднических услуг в отношении частных лиц с государственными органами является неоднозначным явлением, требующим анализа и оценки. Важно выяснить, есть ли признаки вовлеченности посреднических фирм в пособничество коррупции, и если да, то к каким последствиям это может привести. В статье предпринята попытка дать ответ на эти вопросы, используя развитую в последнее время теорию коррупции с участием «третьих лиц», а также материалы опросов представителей частного сектора.

Мотивы обращения к посредникам

Посредники, как уже отмечалось, позволяют уменьшить транзакционные издержки прохождения установленных государством административных барьеров. Они добиваются этого, опираясь на *преимущества специализации и экономию от масштаба*. В первом случае посредники, специализируясь на выполнении однотипных операций, используют выгоды досконального знания предмета регулирования, интерпретации законов и правил, практики их исполнения, прав и обязанностей сторон и пр. Обращаясь к посредникам, их клиенты освобождают себя от необходимости самостоятельно приобретать нужные знания ценой значительных затрат времени, сил, средств и возможных ошибок. Выгоды специализации и обладание специфическими знаниями особенно весомы в случае, когда речь идет о соблюдении сложных и непрозрачных правил. Второй источник преимуществ посредников — экономия на масштабе — тесно связан с первым и возникает ввиду сокращения издержек при «поточной» обработке большого количества стандартных заказов клиентов.

Наконец, отсутствие у частных лиц специальных знаний и опыта прохождения административных барьеров создает неопределенность в отношении времени и затрат, которых потребует та или иная процедура. Посредники устраняют такую неопределенность, оговаривая со своими клиентами сроки и стоимость выполнения работ. Таким

² Радаев В. Таможня дает добро? Российский бизнес на пути к легализации // Неформальная экономика в постсоветском пространстве: Проблемы исследования и регулирования. СПб.: Центр независимых социальных исследований, 2003. С. 52–68; Яковлев А. Агенты модернизации. М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2006.

³ Shleifer A., Vishny R. Politicians and Firms // Quarterly Journal of Economics. 1994. Vol. 109, No 4. P. 995–1025.

образом, посредники *страхуют клиентов* от рисков прохождения административных барьеров, что также является важным фактором спроса на услуги посредников. Подобные риски могут носить субъективный характер ввиду недостатка опыта и знаний, а также отражать реальную неопределенность при общении с бюрократией.

Поскольку обращение к посредникам носит добровольный характер (исключая случаи незаконного навязывания услуг посредников, о чем пойдет речь ниже), сам факт использования их услуг подтверждает общественную полезность данного рода деятельности. Логика «выявленных предпочтений» позволяет утверждать, что экономия посредниками транзакционных издержек превышает стоимость посреднических услуг, на которые, таким образом, возникает рыночный спрос. Чиновники при прочих равных условиях также должны приветствовать привлечение посредников, которые обеспечивают более аккуратное и своевременное выполнение установленных требований и правил прохождения административных процедур, упрощая тем самым задачу государственных органов.

Сказанное остается в силе вне зависимости от того, коррумпирована или нет государственная бюрократия: в любом случае посредники ставят на службу клиентам свой профессиональный опыт и знания. Однако если прохождение административных барьеров сопровождается взятками чиновникам — «операторам» барьера, то для обращения к посредникам появляются дополнительные мотивы, связанные с содействием в передаче взятки.

Дело в том, что с коррупцией сопряжены дополнительные, подчас весьма высокие, транзакционные издержки, посредники же могут значительно сократить и их. Так, прямые переговоры с коррумпированным чиновником о размерах взятки, условиях и порядке платежа и обязательствах сторон осложнены чувством неловкости, неуверенности друг в друге и отсутствием надежной рыночной информации о «стоимости» предоставляемых услуг. Достижению договоренности препятствуют также подозрения, что стороны могут нарушить принятые обязательства (чиновник опасается разоблачения, а частное лицо — невыполнения оплаченных взяткой обещаний). В итоге две основные компоненты транзакционных издержек — затраты на достижение договоренности и на то, чтобы предотвратить «постконтрактный оппортунизм» — оказываются весьма высокими, особенно с учетом противозаконной природы коррупции. Возникают также транзакционные издержки упущенной выгоды, когда устраивающие обе стороны условия в принципе могут быть достигнуты, но названные выше издержки достижения и исполнения соглашений превышают выгоду от коррупционной сделки, и последняя остается нереализованной.

Нетрудно видеть, что обращение к посредникам радикально снижает транзакционные издержки коррупции⁴. Действительно, клиент посреднической фирмы ведет переговоры не о взятке, а о вознаграж-

⁴ *Lambsdorff J. G.* Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of Law // Journal of Economic Behavior and Organization. 2002. Vol. 48, No 3. P. 221–241; *Tanzi V.* Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures // IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45, No 4; *Полищук Л.* Коррупция и посреднические фирмы // Transition. 2004. № 2.

дении посреднику за официально предоставляемые услуги, которые оплачиваются по установленным рыночным расценкам. Предмет договоренности нередко оформляется документом и дает клиенту предусмотренные законом гарантии выполнения договорных обязательств. Что же касается коррумпированных чиновников, то часть посреднических фирм находится с ними в симбиотических отношениях, создающих атмосферу доверия и доброй воли, и стороны в этом случае без труда договариваются о взаимоприемлемых условиях⁵. Наконец, такие посредники предоставляют взяточникам эффективную защиту от угрозы разоблачения. В самом деле, эта угроза реальна в той мере, в какой у жертв вымогательства есть доказательства факта коррупции. Необходимые улики могут быть получены только при условии непосредственной уплаты взятки и, разумеется, отсутствуют при действиях через посредников, когда факт взятки можно лишь подозревать, а ее размер остается предметом догадок. Прямыми уликами располагают только посредники, но они не заинтересованы в разоблачении своих «партнеров по бизнесу». Взаимодействие посредника и коррумпированного чиновника носит устойчивый, постоянный характер и сопряжено с получением взаимной выгоды на долгосрочной основе.

В ряде публикаций последних лет говорится о возможности соучастия посредников в коррупции⁶. В одной из работ⁷ возможность легитимного и коррупционного посредничества в решении одних и тех же вопросов иллюстрируется на примере аукционов в нефтяной отрасли. При проведении таких аукционов вокруг месторождений в Северном море посредники играли активную роль в обеспечении покупателей необходимой технической информацией, полученной законным путем. Но в некоторых развивающихся государствах в подобных ситуациях посредники, присутствующие на рынке, используют преимущественно коррупционные связи для получения необходимой информации и последующей ее продажи покупателям, в значительно меньшей степени полагаясь на свои способности экономить на легитимных транзакционных издержках и честно добывать информацию. В качестве любопытного (и характерного) курьеза сообщается, что во время проведения земельной реформы в Индии посредники преднамеренно распространяли слухи о коррумпированности бюрократии, не имея для этого достаточных оснований, и предлагали помощь в передаче «взятки», которую

⁵ Важность взаимного доверия сторон для заключения и исполнения коррупционных договоренностей подчеркивается в работе: *Lambsdorff J. G.* How Confidence Facilitates Illegal Transactions // *American Journal of Economics and Sociology*. 2002. Vol. 61, No 4. P. 829–853. В указанной статье отмечается, что посредники компенсируют дефицит доверия, препятствующий коррупции.

⁶ *Bardhan P.* Corruption and Development: A Review of Issues // *Journal of Economic Literature*. 1997. Vol. 35, No 3. P. 1320–1346; *Courtney C.* Corruption in the Official Arms Trade // *Policy Research Paper 001*. Transparency International UK, 2002; *Bray J.* The Use of Intermediaries and Other 'Alternatives' to Bribery // *The New Institutional Economics of Corruption* / *Lambsdorff J. G., Taube M., Schramm M.* (eds.) L.: Routledge, 2005. P. 112–137; *Олимтеева И., Панченков О., Нукифорова Е.* Средний слой // *Эксперт Северо-Запад*. 2004. № 4; *Мизин С. В.* и др. Между частным сектором и государством: рынок посредников в современной России. М.: МОНФ, 2005.

⁷ *Andvig J. C., Fjeldstad O.-H., Amundsen I. et al.* Research on Corruption. A policy oriented survey // *Final report*. 2000. Dec. Commissioned by NORAD. Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

в действительности присваивали себе целиком⁸. В подобных случаях посредники, помимо стимулирования спроса на свои услуги, подрывают доверие населения к институтам государственной власти.

Кому это выгодно?

Оценка возможного соучастия посредников в коррупции требует сравнения возникающего в таком случае равновесия с теми или иными институциональными альтернативами. Пусть ради определенности коррумпированный чиновник требует уплаты взятки *сверх* выполнения установленных законом требований, включая уплату официальных сборов⁹. В таком случае коррупция перераспределяет ресурсы из частного сектора в пользу коррумпированной бюрократии, причем часть общественного богатства при этом безвозвратно теряется. Если считать, что коррупция неискоренима и воспринимать ее, по крайней мере в краткосрочной перспективе, как данность, то какой из институциональных режимов следует предпочесть — с коррупцией *без* посредников или с коррупцией *при участии* посредников? Иначе говоря, можно ли утверждать, что посредники как институт приносят пользу обществу и в том случае, когда государственная служба поражена коррупцией? Очевидно, ответ на этот вопрос должен учитывать со знаком «плюс» выгоду от экономии транзакционных издержек — как легитимных, так и коррупционных (коль скоро они признаются неизбежными), а со знаком «минус» — тот факт, что посредники создают для коррупции более комфортные условия.

Полезно вначале рассмотреть лишь один аспект участия посредников в прохождении административных барьеров при наличии коррупции, а именно экономию издержек достижения коррупционных соглашений, абстрагируясь на время от проблемы постконтрактного оппортунизма. Предполагается, что бюрократ выбирает размер взятки подобно монополисту, максимизируя коррупционный доход. При этом предположении сокращение транзакционных издержек каждой из сторон идет на пользу как бюрократу (который выигрывает от экономии собственных затрат и возросшего спроса на свои услуги), так и агентам в частном секторе, совокупные затраты которых нахождение административного барьера, включая транзакционные издержки всех видов и выплачиваемую взятку, сокращаются (рис. 1). Развивая известную метафору о коррупции как «смазке» в общении с бюрократией, можно утверждать что посредники «смазывают смазку» ко всеобщей (в том числе, разумеется, собственной) выгоде.

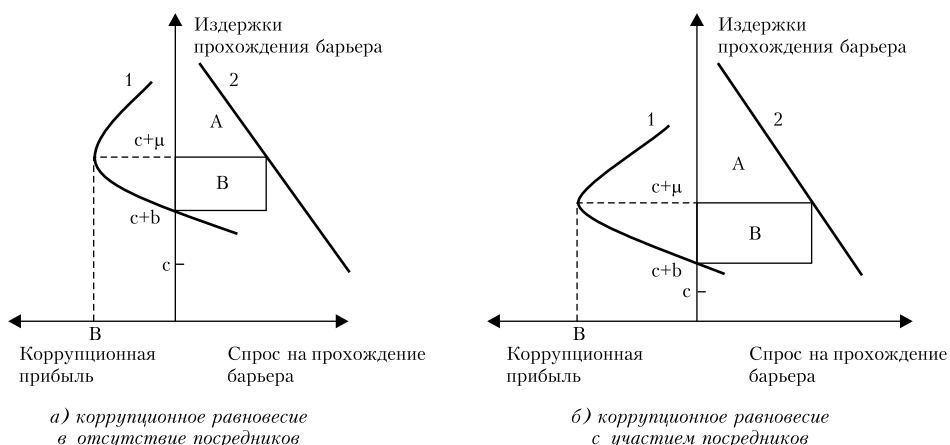
Картина меняется, если взяточник опасается разоблачения и наказания и посредник предотвращает такую опасность¹⁰. В отсутствие

⁸ Oldenburg P. Middlemen in Third-World Corruption // World Politics. 1987. Vol. 39, No 4. P. 508–535.

⁹ В таких случаях говорят о *коррупции без кражи* (см.: Shleifer A., Vishny R. Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108, No 3. P. 599–612).

¹⁰ Далее излагаются элементы теории участия посредников в коррупции, подробно представленной в: Polishchuk L. Bureaucrats, Businessmen, and Middlemen: Who Gains and Who Loses? / Paper presented at the 2004 Annual meeting of the American Political Science Association, 2004.

Эффект присутствия посредников без учета риска разоблачения



Обозначения: c – издержки частного лица, b – издержки бюрократа, μ – размер взятки, A – выигрыш частного сектора, B – выигрыш бюрократа, 1 – кривая коррупционной прибыли, 2 – кривая спроса.

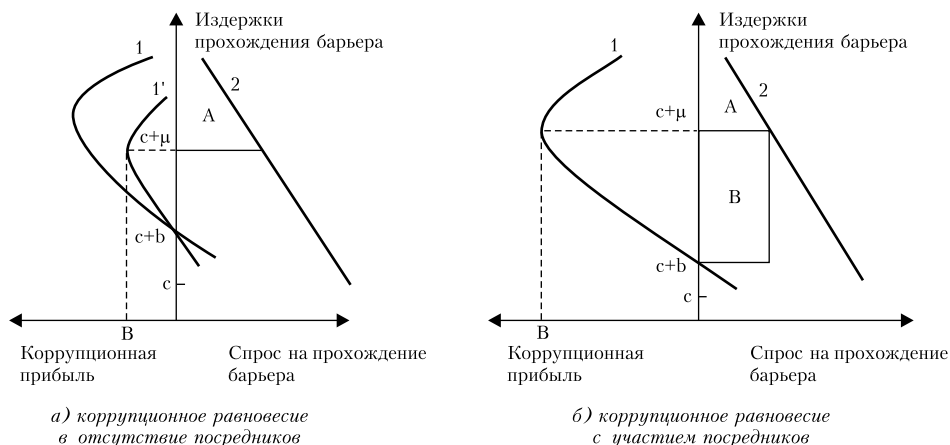
Рис. 1

посредника бюрократ должен учитывать риск разоблачения, принимая решение о размере взятки. Обычно такой риск возрастает с увеличением взятки, поскольку жертва вымогательства с тем большей вероятностью предпримет шаги для разоблачения коррупционера, чем больше уплаченная взятка, на возвращение которой можно рассчитывать в случае успеха¹¹. В таком случае (предельный) выигрыш взяточника от увеличения побора будет зависеть не только от емкости рынка и эластичности спроса на прохождение административного барьера, но и, со знаком «минус», от растущих рисков чрезмерной алчности. Это означает, что оптимальный размер взятки определяется с учетом не только обычно для монополии «рыночного ограничения» (сокращение спроса при росте цены), но и «ограничения страха». Возможность освободиться от последнего позволяет бюрократу поднять взятку до «рыночного оптимума» и получить дополнительный выигрыш, тогда как частный сектор (и общество в целом) несет потери (рис. 2).

Из сказанного следует, что оба эффекта присутствия посредников – снижение издержек достижения договоренности о взятке и гарантии от разоблачения – идут на пользу коррумпированному чиновничеству, тогда как частный сектор выигрывает от первого из названных эффектов и проигрывает от второго. Если второй эффект преобладает над первым, и вдобавок выгода от сокращения посредниками *легитимных* издержек соблюдения установленных государством требований невелика, то частный сектор в итоге оказывается в проигрыше от присутствия посредников на рынке административных услуг.

¹¹ Предполагается, что сторона, пострадавшая от коррупции и способствующая разоблачению взяточника, освобождается от ответственности. Такое правило, предусмотренное законодательством многих стран, помогает правоохранительным органам получить необходимые улики и таким образом более эффективно бороться с коррупцией (подробнее см.: *Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999*).

Эффект присутствия посредников с учетом риска разоблачения



Обозначения: те же, что для рис. 1, со следующими изменениями: 1 — кривая коррупционной прибыли без риска разоблачения, 1' — то же с риском разоблачения.

Рис. 2

Аргумент «выявленных предпочтений», согласно которому *возможность* обращения к посредникам не может ухудшить положение частных лиц, в данном случае теряет силу, поскольку коррупционеры после появления посредников могут преднамеренно увеличить издержки самостоятельного прохождения административных барьеров (выставляя дополнительные требования, прибегая к волоките, скрывая необходимую информацию и пр.) и сделать таким образом обращение к посредникам по крайней мере наиболее платежеспособной и/или нетерпеливой части клиентов неизбежным. Все прочие выбирают одну из сохраняющихся альтернатив — проходить административный барьер без посторонней помощи, самостоятельно подкупая бюрократа, либо, отказываясь платить взятку, ценой дополнительных затрат времени и сил добиваться реализации своих законных прав. Наличие нескольких каналов прохождения барьера на различных условиях открывает перед бюрократам привлекательную возможность «ценовой дискриминации» и увеличения тем самым присваиваемой коррупционной ренты.

Полученные выводы согласуются с общими представлениями о природе экономического ущерба от коррупции. В 60–70-х годах прошлого века было популярно мнение, что коррупция может способствовать более эффективному распределению ресурсов, позволяя агентам, способным использовать такие ресурсы с наибольшей отдачей, получить их на приоритетной основе при помощи взяток. Полемизируя с этими взглядами, современные авторы обращают внимание на то, что на практике бюрократы могут манипулировать фактической высотой барьеров (в обход установленных законом предписаний), вымогая таким образом у более платежеспособных и/или заинтересованных в преодолении барьера агентов более высокую взятку и присваивая упущенную в частном секторе прибыль в виде коррупционной

ренты¹². Впрочем, такого рода ценовую дискриминацию может осложнить информационная асимметрия: коррупционер не всегда способен достоверно оценить платежеспособность заявителя¹³. В подобной ситуации коррумпированный чиновник будет искать пути скрининга заявителей, дабы должным образом установить размер взятки¹⁴, и получает такую возможность в виде многоканальной системы прохождения административного барьера — самостоятельно или с участием посредников.

Стало быть, возможны ситуации, когда появление посредников приводит к возникновению нового коррупционного равновесия, при переходе к которому бюрократия получает значительный выигрыш, а юридические и физические лица несут потери. «Смазывание смазки» в таком случае создает односторонние преимущества для коррупционеров за общественный счет, а посредники лишают общество естественной защиты от коррупции в виде угрозы разоблачения взяточников и информационной асимметрии между бюрократами и потенциальными жертвами их алчности.

Посредники и реформа государственного регулирования

«Ограничение страха» является при прочих равных условиях тем более обременительным для коррупционера, чем, во-первых, выше прозрачность и подотчетность государственной службы и, во-вторых, проще преодолевается административный барьер согласно официально установленным процедурам и правилам. Первое из этих утверждений очевидно, а второе обосновывается следующим образом¹⁵.

Когда легитимные издержки прохождения барьера высоки сами по себе, требование дополнительной платы за «содействие» не вызывает особого возмущения (а подчас встречается с благодарностью) и, самое главное, взятка становится лишь частью, возможно не самой большой, значительных суммарных затрат на прохождение барьера, некоррупционная составляющая которых не может быть оспорена. Если, например, речь идет о барьерах, ограничивающих доступ к рынку, то только достаточно прибыльные проекты могут оправдать высокие первоначальные издержки входа, в которых велика доля легитимных затрат. Получив, наконец, возможность приступить к делу, предприниматель не захочет терять времени на попытки вернуть только одну часть первоначальных затрат, которую составляет взятка, и скорее всего спишет ее в числе прочих издержек. Сказанное проливает свет на причины заинтересованности оппортунистической бюрократии в неоправданно высоких административных барьерах¹⁶: помимо того, что сложные, длительные и запутанные процедуры облегчают присвое-

¹² Kaufmann D., Shang-Jin Wei. Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce? // NBER Working Paper 7093, 1999.

¹³ Bardhan P. Op. cit.

¹⁴ Banerjee A. A Theory of Misgovernance // Quarterly Journal of Economics. 1997. Vol. 112, No 4. P. 1289—1332.

¹⁵ Более строгое доказательство дано в: Polishchuk L. Op. cit.

¹⁶ Djankov S. et al. The Regulation of Entry // Quarterly Journal of Economics. 2002. Vol. 117, No 1. P. 1—37.

ние коррупционной ренты, они же несколько неожиданным образом страхуют взяточников от рисков разоблачения.

Не случайно современные представления об эффективном регулировании включают два взаимосвязанных требования: во-первых, ликвидацию избыточных барьеров и, насколько это возможно, упрощение тех, от которых нельзя отказаться; во-вторых, повышение прозрачности и подконтрольности государственной службы. В России эти задачи решаются начатой в 2001 г. «дебюрократизацией» экономики, в ходе которой, в частности, были существенно упрощены и облегчены процедуры регистрации, сертификации и лицензирования, и осуществляемой с 2002 г. административной реформой, предусматривающей ревизию и регламентацию функций государственного аппарата, широкое внедрение «единых окон» и многофункциональных центров, и т. п.

Подобные реформы по своему замыслу должны сделать коррупцию более рискованной, а значит, посредники, сокращающие такого рода риски, оказываются особенно ценными и востребованными коррумпированной бюрократией. Одновременно ввиду упрощения и облегчения административных процедур снижается потребность частных лиц в легитимных услугах посредников, и последние обслуживают главным образом бюрократические интересы, причем, весьма вероятно, в ущерб частному сектору.

Таким образом, наблюдение за динамикой посреднического рынка на фоне дебюрократизации позволяет сделать выводы о коррумпированности администраторов соответствующих барьеров и возможном соучастии посредников в коррупции. В отсутствие коррупции масштабы посреднической деятельности по мере снижения официально установленных барьеров должны при прочих равных условиях также сокращаться, тогда как при наличии коррупции они по вышеуказанным причинам могут возрастать.

Распространенным средством облегчения бюрократического бремени является введение «единого окна», когда получение разрешений и/или регистрации в нескольких учреждениях требует подачи единственного заявления с необходимым набором документов, которое потом передается из одного ведомства в другое без прямого участия заявителя. Стандартным доводом в пользу такой схемы является сокращение издержек заявителей. У идеи единого окна есть, однако, еще один важный плюс, если она реализуется в коррумпированной среде. Когда прохождение барьера требует согласия нескольких чиновников, представляющих различные ведомства, каждый из них может потребовать взятку. В возникающей при этом «полицентрической» коррупции чиновники не координируют друг с другом свои решения — известные трудности выполнения картельных соглашений усугубляются в данном случае незаконностью и скрытностью трансакций, являющихся предметом возможной договоренности. С введением одного окна чиновники вынуждены договориться друг с другом, поскольку взятка может быть получена только один раз и поделена впоследствии между имеющими право вето участниками. Такая координация, как известно¹⁷, сокращает размер поборов по сравнению с несогласованной полицентри-

¹⁷ Shleifer A., Vishny R. Op. cit.

ческой коррупцией, и от нее выигрывают все — и сами взяточники, чей суммарный выигрыш увеличивается, и частный сектор, за счет уменьшения коррупционного бремени.

Вместе с тем хотя единая взятка и меньше, чем сумма взяток, выплачиваемых отдельным чиновникам до открытия единого окна, она скорее всего превышает, и намного, каждую из таких взяток в отдельности. Это увеличивает риск разоблачения: жертва вымогательства, которая считала возвращение сравнительно небольшого побора, выплаченного отдельному взяточнику, не стоящим усилий по подаче жалобы, сбору доказательств и т. п., может по-другому отнестись к той же идее, если речь идет о возвращении значительной суммы, однократно внесенной в единое окно. Приведенный выше анализ позволяет ожидать появления у единых окон посредников, защищающих коррупционеров от возросших рисков.

Рынок посредников в России

Информацию о состоянии и динамике рынка посреднических услуг в России можно почерпнуть из материалов проводившихся в последние годы опросов, включая опросы следующих организаций: Рабочего центра экономических реформ (РЦЭР) и АНО ИКЦ «Бизнес-Тезаурус», проведенные при подготовке рекомендаций по снижению административных барьеров в экономике (2001 г.); действующей под эгидой Мирового Банка Foreign Investment Advisory Service (FIAS), исследовавшей бремя экономического регулирования в России (2000—2002); Центра экономических и финансовых разработок (ЦЭФИР), проводившего в 2002—2007 гг. мониторинг административных барьеров в малом предпринимательстве; Центра независимых социологических исследований (ЦНСИ), который проанализировал в 2003 г. неформальное взаимодействие малого и среднего бизнеса с органами власти¹⁸.

Основным источником данных для настоящей статьи стало выполненное в 2004 г. Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства (НИСИП) целевое исследование сектора посреднических услуг¹⁹. В указанном исследовании опрашивались три категории респондентов — представители малого бизнеса, сотрудники посреднических фирм и индивидуальные консультанты, а также сотрудники государственных органов. Опрос проводился в пяти городах России — Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Калининграде, Томске и Новгороде и затрагивал различные аспекты трех видов административных процедур: регистрация бизнеса, лицензирование отдельных видов деятельности и регулирование операций с недвижимостью. Полезные сведения о посредническом секторе могут быть также получены из проведенного АНО ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» в 2005 г. при поддержке программы EUROPEAID анализа результатов дерегулирования экономики России²⁰.

¹⁸ Исследование и разработка рекомендаций по упрощению и оптимизации процессов лицензирования, сертификации и аккредитации в трех регионах РФ / Рабочий центр экономических реформ и АНО ИКЦ «Бизнес-Тезаурус». 2001; Regulatory and Administrative Costs Survey Russia / FIAS. 2002; Мониторинг административных барьеров развития малого бизнеса в России / ЦЭФИР. 2002—2007; *Олимпиева И., Панченков О., Никуфорова Е.* Указ. соч.

¹⁹ *Мигин С. В.* и др. Указ. соч.

²⁰ Исследование административных барьеров в четырех регионах (Санкт-Петербург, Калининградская, Новгородская, Свердловская области). Дергулирование экономики и устранение административных барьеров. Российская Федерация. EUROPEAID, 2005.

Имеющиеся данные не позволяют дать надежные оценки размера рынка посреднических услуг, измеряемого количеством действующих фирм, объемами продаж, числом клиентов и заключенных договоров и пр. Вместе с тем имеются достаточные основания утверждать, что посредническая деятельность в России стала по-настоящему массовой. Так, по данным мониторинга ЦЭФИР за годы наблюдений до половины фирм, нуждающихся в регистрации — наиболее простой из административных процедур, обращаются к помощи посредников. Опрошенные НИСИПП посредники считают, что их услугами при прохождении регистрации пользуются от 65 до 75% вновь создаваемых бизнесов, причем в крупном российском городе может действовать до ста и более посреднических фирм.

Материалы опросов свидетельствуют о том, что спрос на услуги посредников в прохождении административных барьеров после кратковременного спада в начале 2000-х годов, совпавшего по времени с реформами по «дебюрократизации» экономики, быстро восстановился и с тех пор устойчиво растет.

Обследование НИСИПП отразило коммерческий успех посреднической деятельности: 72% опрошенных в 2004 г. посреднических фирм сообщили о росте доходов и лишь 6% — об их снижении; 56% фирм-респондентов получили «значительную прибыль», и только менее 3% процентов понесли «значительные убытки». Чтобы справиться с растущим спросом, посреднические фирмы увеличивали свой штат: рост занятости (в ряде случаев на 30—40%) в течение года отмечен почти половиной респондентов, а о сокращении персонала сообщили только 7% опрошенных.

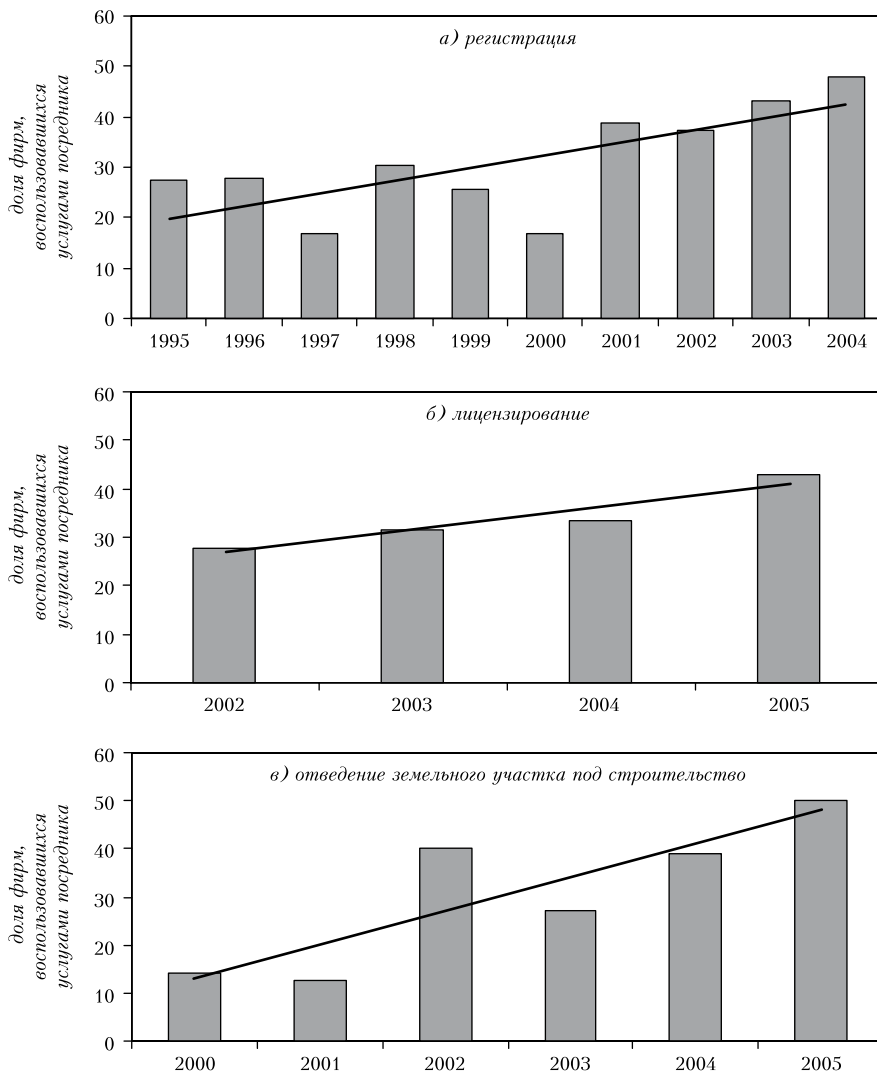
Приведенные данные свидетельствуют о том, что вывод о «буме» посреднической деятельности, сделанный исследователями ЦНСИ применительно к Санкт-Петербургу²¹, можно с полным основанием отнести ко всей экономике России.

Данные опросов частных предпринимателей проливают свет на мотивы обращения к посредникам. Высказываемые мнения сводятся к тому, что без посредников пройти административный барьер «гораздо сложнее», а в некоторых случаях вообще невозможно. Более детальный анализ выявляет четыре преобладающих мотива: а) посредники обеспечивают значительную экономию сил и средств, б) предприниматели не располагают необходимыми знаниями о правилах и порядке прохождения процедуры, в) посредники позволяют ускорить прохождение барьера, г) посредники облегчают взаимодействие с государственными органами.

Из приведенных данных следует, что при регистрации скорость прохождения не является, как это можно было бы предположить, доминирующим мотивом; этот факт находит подтверждение и в данных мониторинга ЦЭФИР, согласно которым в ряде случаев обращение к посредникам влечет за собой рост прямых материальных затрат (которые включают гонорар посредников) и времени преодоления барьера. В таких ситуациях клиенты посредников очевидно ценят экономию *собственных* сил и времени, а также минимизацию рисков прохождения барьеров.

²¹ Олимтеева И., Панченков О., Никифорова Е. Указ. соч.

Динамика рынка посреднических услуг



Источник: Исследование административных барьеров в четырех регионах (Санкт-Петербург, Калининградская, Новгородская, Свердловская области). Дeregулирование экономики и устранение административных барьеров, Российская Федерация / EUROPEAID. 2005.

Рис. 3

Действуя в интересах своих доверителей, посредники добиваются результатов, недостижимых при попытках самостоятельно преодолеть административный барьер. По данным НИСИПП, около 20% клиентов посреднических фирм, обращающихся за помощью в получении регистрации, первоначально безуспешно пытались самостоятельно пройти данную процедуру; сами же посредники терпели неудачу лишь в 3% случаев. В случае лицензирования $\frac{1}{3}$ клиентов посредников безуспешно пыталась пройти данную процедуру самостоятельно, тогда как с участием посредников вероятность неудачи составляет 8%. Наконец, при прохождении процедур, связанных

Мотивы обращения к посредникам
(% респондентов, назвавших данный мотив основным)

	Регистрация	Лицензирование	Земля и недвижимость
Экономия собственного времени	41,8	30,8	26,6
Отсутствие или недостаток информированности о тех или иных аспектах прохождения процедуры	24,2	17,5	15,3
Стремление ускорить прохождение процедуры	24,5	32,2	21,8
Посредник облегчает взаимодействие с органами власти	7,3	17,5	35,5

Источник: НИСИПП.

с оформлением недвижимости, предприниматели, как правило, с самого начала обращаются к посредникам и добиваются с их помощью желаемого в 96% случаев.

Посредники и коррупция: в поисках свидетельств

Мнение о том, что посредники в России могут прибегать к коррупции и иным противоправным действиям, находит подтверждение в материалах глубинных интервью с предпринимателями, публикациях СМИ и других источниках. Отмечается, в частности, что содействие импортерам в сокращении таможенных платежей оказывают таможенные брокеры, которые «не выходят за пределы допустимого нарушения правил и, главное, берут на себя функцию обоснования декларируемой таможенной стоимости на основании неформального договора с таможенными органами»²². Предприниматели, опрошенные ЦНСИ, сообщали о соучастии частных юридических фирм в даче взяток при получении помещений в аренду у городских властей, а также о содействии посредников в получении лицензий путем представления и продвижения в лицензирующих органах фиктивной документации²³.

Среди юристов распространено мнение, что «существует целый рынок судебных посредников или так называемых судебных брокеров, которые, имея широкий круг знакомств и доступ в судебные кабинеты, могут решать целый ряд вопросов в судебных органах власти. ...Как правило, судебные брокеры — это бывшие работники прокуратуры, ранее занимавшие значительные посты и имеющие продолжительную практику»²⁴. В прессе сообщалось о возможности получения через посредников действительного разрешения на ношение оружия, несмотря на наличие судимости или сомнений в психическом здоровье заявителя²⁵. В другой публикации утверждается, что в Москве «практически при каждой госконторе вполне открыто кормятся частные фирмы, обещающие за небольшие деньги «ускорить, улучшить, упростить» отравляющие жизнь бюрократические процедуры — а фактически предлагающие полулегальный способ дать взятку»²⁶.

²² Радаев В. Указ. соч. С. 57.

²³ Олимпиева И., Панченков О., Никифорова Е. Указ. соч.

²⁴ Голстых П. Административные суды и рынок судебных посредников // ПОЛИТ.РУ. 2005. 4 июня.

²⁵ Комсомольская правда. 2004. 7 дек.

²⁶ Известия. 2007. 30 окт.

Несмотря на распространенность мнения о том, что посредники соучаствуют в коррупции, систематическая проверка этого суждения с использованием данных массового анкетирования до сих пор, насколько нам известно, не проводилась. Решение такой задачи связано со значительными трудностями, отчасти общими для эмпирического подтверждения и измерения коррупции, отчасти специфическими для посреднической деятельности, где сосуществуют легитимные и противоправные мотивы.

Следуя общепринятой практике диагностики и измерения коррупции²⁷, респондентов опрашивают, во-первых, об их восприятии уровня коррупции в той или иной сфере деятельности и, во-вторых, о личном участии в даче или получении взятки. В исследовании НИСИПП предпринимателям предлагалось оценить распространенность в деятельности посредников следующих коррупционных проявлений: а) настойчивые рекомендации органами власти конкретных посреднических организаций; б) использование посредниками неформальных платежей и подарков чиновникам; в) посредники обеспечивают поверхностное, формальное рассмотрение дел своих клиентов. Средние по городам, где проводился опрос, и в целом по выборке ответы респондентов приведены в таблице 2.

Из данных таблицы 2 следует, что навязывание посредника хотя и практикуется, но встречается нечасто. С другой стороны, использование посредниками взяток является, по мнению предпринимателей, достаточно распространенным явлением. Следует, однако, иметь в виду, что, поскольку посредники не обязательно посвящают предпринимателей в детали своих отношений с чиновниками (или, как показывает вышеупомянутый пример земельной реформы в Индии, могут намеренно вводить своих клиентов в заблуждение, ссылаясь на якобы необходимые взятки

Т а б л и ц а 2

Признаки коррупции в деятельности посреднических фирм*

	Калининград	Новгород	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Томск	В целом
Использование посредниками неформальных платежей и подарков	4,13	2,82	3,47	3,59	2,93	3,55
Органы власти настойчиво рекомендуют конкретных посредников	2,96	2,31	2,88	2,78	2,69	2,77
Органы власти не хотят работать с некоторыми посредниками	2,79	3,18	3,07	2,67	2,63	2,79
Должностное лицо само оформляет необходимые документы по договоренности с посредником	3,38	3,20	3,51	3,54	2,92	3,34

* Средние значения оценок, данных опрошенными предпринимателями; используемая шкала: 1 – не встречается; 2 – встречается редко; 3 – распространено не широко; 4 – широко распространено; 5 – практически повсеместно.

Источник: НИСИПП.

²⁷ См., напр., Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007, Transparency International, 2007; Kaufman D. Research on Corruption: Critical Empirical Issues // Economics of Corruption / Jain A. (ed.) Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998.

для завышения стоимости услуг), высказываемые мнения могут быть искажены стереотипами о коррумпированности государственной службы.

С этой точки зрения значительный интерес представляют результаты опроса самих посредников (табл. 3). По мнению 18% опрошенных, посредники «очень часто» используют взятки (в виде «денежного вознаграждения» или «подарка»), а с тем, что взятки выплачиваются «не менее чем в половине случаев», согласны почти 70% респондентов. По мнению посредников, коррупция в их деятельности особенно распространена при проведении операций с недвижимостью, где прохождение административного барьера, помимо прочего, открывает доступ к распределяемому бюрократией дефицитному ресурсу.

Т а б л и ц а 3

Использование посредническими фирмами взяток в операциях с недвижимостью (по оценкам опрошенных посредников, %)

	Калининград	Новгород	Санкт-Петербург	Екатеринбург	Томск	В целом по выборке
Очень часто	10,0	33,3	25,0	25,0	0,0	17,9
Больше чем в половине случаев	30,0	0,0	41,7	37,5	33,3	28,2
Примерно в половине случаев	30,0	66,7	25,0	0,0	16,7	23,1
Редко	30,0	0,0	8,3	37,5	50,0	30,8
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: НИСИПП.

Косвенным признаком коррупции является и широкое согласие с тем, что существуют посредники, «пользующиеся особым расположением у госорганов», — с этим мнением согласилось 89% респондентов, оказывающих содействие в регистрации, и 100% фирм, предоставляющих услуги в получении лицензий. Безусловно, такого рода доверительным отношениям способствует распространенное участие в работе посреднических фирм бывших сотрудников государственных учреждений — администраторов барьеров.

Вообще, по мнению посредников, бюрократия в целом благосклонно или в худшем случае нейтрально относится к их деятельности: две трети опрошенных полагают, что органы власти относятся к их фирме хорошо, и лишь одна треть оценивает это отношение как среднее. Не менее красноречиво о предпочтениях посредникам свидетельствует уже упоминавшийся близкий к стопроцентному успех их деятельности, причем и в тех многочисленных случаях, когда попытки самостоятельного прохождения барьера оканчивались неудачей.

Чиновники заставляют предпринимателей обращаться к посредникам различными способами, которые включают не только прямые «настойчивые советы», но и волокиту (по данным мониторинга ЦЭФИР, лишь половине заявителей удается получить регистрацию своего бизнеса в установленные законом сроки), а также нежелание должным образом информировать заявителей о правилах и порядке прохождения административной процедуры. Согласно данным НИСИПП, в Санкт-Петербурге, например, при прохождении регистрации лишь в 11% случаев

предпринимателям удавалось получить от представителей государственных органов исчерпывающие ответы на свои вопросы, тогда как в остальных случаях чиновники, как правило, ограничивались общими отсылками к действующему законодательству. Неудивительно, что, согласно таблице 1, недостаток знаний является одной из наиболее часто встречающихся причин обращения к посредникам.

Стремление бюрократии вовлечь посредников в отношения с предпринимателями можно было бы интерпретировать как признак коррупции, поскольку посредники, как отмечалось ранее, позволяют снизить связанные с ней издержки и, в частности, радикально сокращают риски разоблачения коррупционеров. Дело, однако, осложняется тем, что посредники экономят бюрократии и не связанные с коррупцией издержки. Так, практически все опрошенные НИСИПП посредники согласились с тем, что чиновникам легче работать с профессионально подготовленными документами, представленными посредническими фирмами. До 50% опрошенных полагают, что такие документы проверяются менее тщательно, сберегая чиновникам время и силы, особенно если посредники своей предшествующей работой завоевали доверие госорганов. Данное обстоятельство не позволяет однозначно истолковать предпочтения посредникам как свидетельство коррупции, поскольку в данном случае могут иметь место как коррупционные, так и легитимные мотивы.

Большую ясность вносит *динамика* обращений к посредникам на фоне снижения официально установленной высоты административных барьеров. Как указывалось выше, в таком случае мотив уменьшения легитимных издержек теряет для бюрократа свою ценность (упрощение процедуры экономит время и силы не только предпринимателя, но и чиновника), тогда как значимость мотива сокращения коррупционных рисков возрастает. Если в подобных условиях стремление бюрократии вовлечь в отношения с предпринимателями посредников не ослабевает или даже усиливается, то это достаточно определенно указывает на наличие коррупции. С этой точки зрения отмеченный в предыдущем разделе рост частоты обращений к посредникам после попытки законодательными средствами снизить высоту административных барьеров может рассматриваться как независимое эмпирическое подтверждение коррупции в посредническом секторе.

К такому же выводу приводит и регрессионный анализ частоты обращения за помощью к посредникам в зависимости от должным образом измеренных тяжести и сложности административного бремени на малый и средний бизнес и независимо полученной оценки коррумпированности государственных органов²⁸. Результаты регрессии свидетельствуют о том, что общий уровень коррупции в государственном аппарате пред-

²⁸ В анализе использовались данные проекта EUROPEAID «Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров, Российская Федерация» (2005), причем бюрократическое бремя и коррупция оценивались для охваченных обследованием регионов в различные годы периода наблюдений. Оценка коррупции рассчитывалась на основе полученных сведений о взятках, выплачиваемых фирмами-респондентами при *самостоятельном* прохождении административных барьеров, тяжесть административного бремени отражает обязательные для бизнеса некоррупционные затраты на прохождение барьеров, а его сложность — частоту взаимодействия с госорганами.

Вероятностная logit-регрессия обращений к посредникам*

	Зависимая переменная — вероятность обращения к посреднику	
	коэффициент	z-статистика
Административная нагрузка на МП	-0,277	-1,03
Коррупционность госорганов	0,621	3,11**
Тяжесть административного бремени	0,119	-0,88
Константа	-0,621	-0,48
Количество наблюдений	129	

определяет частоту обращения к посредникам в значительно большей степени (и с большей статистической значимостью), чем официальное бремя регулирования частного сектора.

* * *

На вопрос, вынесенный в заголовок статьи, нет и не может быть однозначного ответа. Во-первых, среди посредников встречаются как добросовестные фирмы и консультанты, оказывающие своим клиентам ценные профессиональные услуги, так и откровенные проходимцы-«однодневки», а также — в промежуточном варианте — посредники, сочетающие профессиональное консультирование с коррупционным «сопровождением». Такая стратификация сектора посреднических услуг позволяет говорить о его «белом», «сером» и «черном» сегментах²⁹. Во-вторых, в «сером» сегменте, которому в настоящей статье уделено основное внимание, выигрыш общества от специализации и экономии на масштабе сочетается с возможными потерями от коррупции, и итоговая оценка роли этой части рынка посреднических услуг остается в общем случае неопределенной.

Тем не менее можно с достаточными основаниями утверждать, что сфера посреднических услуг в России поражена коррупцией, причем такой исход, с учетом укорененности и распространенности этого зла в самом государственном аппарате, скорее всего был неизбежен. Анализ, представленный в третьем разделе статьи, свидетельствует о том, что включение посредников в систему коррупционных отношений чревато потерями для частного сектора, причем эта угроза наиболее реальна, когда предпринимаются попытки ликвидировать избыточные административные барьеры и разумно облегчить бремя экономического регулирования для частного сектора.

Более широкое привлечение посредников к прохождению частными лицами административных барьеров может рассматриваться как институциональная «защитная реакция» бюрократии на частичное дерегулирование экономики, причем такая реакция идет вразрез с замыслом реформ и не позволяет в полной мере реализовать их потенциал. Несмотря на номинальное сокращение и упрощение ад-

²⁹ См., например: Радаев В. Указ. соч.

министративных процедур, чиновникам удается поддерживать мнение о сложности или вообще невозможности самостоятельно преодолеть барьеры, что вынуждает в массовом порядке обращаться к посредникам, тем самым создавая более комфортные условия для коррупции и открывая возможность увеличения коррупционного дохода.

Посредники выгодны бюрократии и тем, что позволяют последней менее тщательно рассматривать представленные заявителями материалы, полагаясь в этом на профессионализм посредников. Такая практика тоже содержит элементы коррупции (понимаемой как использование служебного положения к личной выгоде), с той лишь разницей, что выгода в данном случае заключается в экономии времени и усилий чиновника. При этом может пострадать качество выполнения барьером контрольных, скрининговых и регулирующих функций, ради которых и вводилась соответствующая процедура. Фактически происходит «аутсорсинг» таких функций посредникам, но последние сталкиваются с конфликтом интересов, поскольку действуют по поручению своих клиентов и не заинтересованы в тщательном и объективном рассмотрении обстоятельств дела (*due diligence*), а значит, не могут полноценно заменить государственный надзор.

Содействие посредников коррупции является частным случаем *нецелевого применения института*, который эксплуатируется корыстным или противоправным образом в целях, имеющих мало общего с его основной функцией³⁰. Нецелевое применение бросает тень на коллективную репутацию института посредничества и наносит, таким образом, урон профессиональным организациям и консультантам, не использующим в своей деятельности сомнительных методов и средств.

Очистка посреднического сектора от коррупции является сложной, но разрешимой задачей. Средства, ведущие к достижению этой цели, включают в себя ужесточение контроля за соблюдением бюрократией установленных законом сроков и правил, дабы лишить коррупционеров возможности манипулировать высотой административных барьеров, а также сведение до необходимого минимума контактов между чиновниками и посредниками (исключив, в частности, распространенную в настоящее время практику «сопровождения» дел посредниками в органах власти)³¹. В свою очередь добросовестные посредники могли бы блюсти чистоту своих рядов, приняв кодексы профессиональной этики, контролируя их соблюдение и пользуясь иными методами саморегулирования.

³⁰ Другими примерами нецелевого применения институтов могут служить использование страховых схем для ухода от налогов, законодательства о банкротстве для корпоративного рейдерства, некоммерческих организаций для отмывания денег и пр. Подробнее см.: *Полищук Л.* Нецелевое применение институтов: причины, примеры, последствия. М.: ГУ—ВШЭ, 2007.

³¹ В 2003 г. в законодательство включено требование личного присутствия заявителя при подаче документов на регистрацию нового предприятия, однако, как показывает практика, это не стало препятствием оказанию посредниками услуг «под ключ» и по «сопровождению» заявки в государственных органах.