

УДК 351.824.5

РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОМ БИЗНЕСЕ

Р.А. Луговской

Рассмотрено воздействие коррупции на бизнес в сфере торговли, создающее препятствия в развитии данной сферы деятельности в Российской Федерации на разных уровнях. Предложено эффективное направление формирования региональной стратегии в данной области государственного регулирования.

Ключевые слова: бизнес, противодействие коррупции, торговля, региональная стратегия.

Введение

Практически все исследователи и политики согласны с тем, что коррупция аморальна и вредит развитию любой страны. Историко-правовые исследования показывают, что возникновение разнообразных форм человеческого поведения, объединенных понятием «коррупция», связано с существованием управленческого аппарата. Взятничество известно во всех государствах. Корни этого явления уходят в глубь веков. О взяточничестве судей говорится и в Моисеевом законодательстве, и в знаменитых Законах XII таблиц Древнего Рима. Первое упоминание о коррупции в системе госслужбы относится ко второй половине XXIV века до н.э. и нашло отражение в древнейшем из известных человечеству памятнике государственности – архиве Древнего Вавилона, где говорится о вымогательстве чиновников у храмового персонала.

Правоведы считают, что сам термин «коррупция» появился в римском праве путем сложения слов «corruptio» – несколько участников в одной из сторон обязательного отношения по поводу единственного предмета и «impere» – ломать, повреждать, нарушать, отменять. Из этих двух слов образовался самостоятельный термин «corruptio», который трактуется как участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

Теоретические и практические аспекты возникновения коррупции и ее последствия

В современном понимании коррупция – разновидность *добровольного* оппортунистического поведения чиновника, возникающая вследствие высокого уровня асимметрии информации между гражданами и чиновниками. Последние, в свою очередь, располагают более полной информацией, а также заинтересованы в повышении асимметрии информации между ними и гражданами. При этом заинтересованность должна быть добровольной, в противном случае – это шантаж или вымогательство. Коррупция появляется и из-за противоречий общества, государства, его подвластных структур, между желанием и возможностью чиновников обогатиться и распоряжаться чужими ресурсами.

Коррупция не является однородным явлением и распространяется на различные аспекты политической, экономической и социальной жизни общества.

В существующих публикациях, посвященных данной тематике, можно встретить типологизацию коррупции по следующим основным критериям:

- субъект (инициируется взятодателем или взякополучателем);
- степень избирательности коррупционного обмена (принудительная / добровольная);
- сфера возникновения и распространения;
- степень централизации;
- степень предсказуемости.

Коррупция подразумевает координирование чиновником коррупционных трансакций, т.е. действий индивида (взятодателя) в форме отчуждения прав собственности на те или иные блага в пользу государственного служащего в обмен на перераспределительные, экономические преимущества (блага) в результате изменения существующего институционального устройства или же выбора институциональной формы поведения, их обеспечивающей. Реализация коррупционных трансакций в рамках частного рынка институтов позволяет обеспечить выгоды и преимущества взятодателю в условиях существующих правил игры, в то время как коррупционные трансакции, реализуемые на политическом рынке институтов, обеспечивают данные выгоды посредством изменения существующего институционального устройства.

В табл. 1 представлена классификация типов коррупции по уровню властной иерархии и дана их характеристика в разрезе ключевых параметров.

Низовая административная коррупция предполагает оказание чиновником услуги населению. Средняя административная коррупция, как правило, помогает преодолеть барьер, верховая административная – распределяет государственные расходы, а верховая государственная – перераспределяет преимущества.

Современная низовая коррупция чаще оказывается оторванной от вертикальных сетей. В соответствии с исследованиями Мирового банка, в 2000 г. в странах СНГ в условиях высокого уровня административной коррупции фирмы расходовали на подобные выплаты до 25% прибыли. Наиболее негативное влияние административная коррупция оказывает на малый бизнес. В среднем доля взяток в общем объеме выручки мелких фирм более чем в 2 раза превышает аналогичный показатель крупных компа-

ний. Небольшие предприятия становятся лакомым куском для чиновников (особенно на региональном уровне), о чем свидетельствуют результаты опросов в некоторых странах с переходной экономикой. В соответствии с ними объем взяток, выплачиваемый домохозяйствами, сильно коррелирует с участием в предпринимательской деятельности, в том числе в сфере торговли.

Тип	Субъект		Избирательность	Возникновение и распространение	Степень централизации	Предсказуемость
	Взятополучатель	Взятодатель				
Низовая административная	Чиновник	Население (средние и бедные слои)	Избирательный, неизбирательный	Бюрократическая коррупция (частный рынок институтов)	Менее централизованная	Случайная
Средняя административная		Малые и средние предприниматели				
Верховая административная		Предприниматели, в т.ч. часть крупных, локальные власти	Избирательный			
Верховая государственная коррупция (элитно-властная)	Элементы политической элиты (федеральные и региональные)	Крупный бизнес, локальные власти, иные заинтересованные лица		Политич. коррупция (политический рынок институтов)	Более централизованная	Наиболее предсказуемая

Таблица 1. Классификация и характеристики типов коррупции

Следует особо отметить, что административная коррупция в отношении фирм связана с повышенным уровнем неопределенности, так как при нелегальной трансакции отсутствует механизм принуждения к исполнению условий соглашения. Также практика показывает, что темпы роста фирм, участвующих в коррупции, значительно превышают темпы роста фирм, которые не участвуют в коррупционных делах.

В России, несмотря на различия отечественных и иностранных исследователей в оценке динамики административной коррупции, единогласно фиксируется ухудшение ситуации. Реальные масштабы коррупции достаточно сложно оценить. Большинство респондентов не сознаются в даче взятки должностному лицу, так как это уголовное преступление. В лучшем случае можно лишь выявить наличие тенденции к сокращению или росту коррупции. Общественная палата Российской Федерации подготовила в 2007 г. доклад о масштабах коррупции в России и рекомендуемых ею мерах борьбы с этим злом. Ежегодно коррупцией съедается 6–7% ВВП, а ущерб от коррупции составляет около 250 млрд. долларов США. «Низовая» коррупция вырастает преимущественно из социального неравенства, а «верховая» – из безнаказанности. Выбор исполнителя статей бюджетных расходов находится в руках чиновников, поэтому возможностей для получения отката от заинтересованных лиц или фирм оказывается более чем достаточно.

Для российского управленческого аппарата характерны следующие проявления коррупции:

- совместительство в коммерческих структурах, подконтрольных государственному или муниципальному служащему или заинтересованных в сотрудничестве с ним;
- организация коммерческих структур должностными лицами с использованием своего положения;
- использование служебного положения при рассмотрении вопросов собственности, в том числе приватизации предприятий и земли с целью получения их в собственность себе, родным, знакомым или заинтересованным лицам;
- нецелевое использование государственных средств с целью получения выгоды (преимущества получения кредитов, субсидий, льгот, ссуд, ценных бумаг и т.п.);

- использование в личных или групповых целях предоставленных для служебной деятельности помещений, транспорта и т.д.;
- получение завуалированных премий, надбавок, комиссионных, явно завышенных гонораров и пр. за деятельность, не связанную со служебной (покровительство кого-либо);
- получение денежных средств, существенных подарков или услуг за содействие в чем-либо (содействие в организации проверок конкурентов, получение госзаказа и т.п.).

Криминологическая информация свидетельствует о распространенном «бюрократическом рэкет» при оформлении и выдачи различной разрешительной документации.

Коррупцию в ряде случаев можно рассматривать как особую нелегальную форму лоббирования, в основе которой лежит механизм взаимодействия групповых и общественных интересов. Формы, методы и средства лоббирования весьма разнообразны. Особенностью российской практики является связь лоббизма с теневой экономикой, тогда лоббирование принимает криминальный характер, наносящий обществу большой вред. С позиции государственного управления принципиальное отличие цивилизованного лоббизма от коррупции заключается в первую очередь в наличии при лоббировании четкой, определенной законом или другим нормативно-правовым актом процедуры, обеспечивающей свободное участие в ней заинтересованных сторон, и принятие решений по результатам конкурса. Коррупция может интерпретироваться как приватизация административного ресурса, приносящего его обладателю определенную ренту.

Отсутствие эффективных мер по снижению уровня коррупции приводит, в конечном итоге, к неблагоприятным экономическим и социальным результатам:

- обнищанию народа;
- сдерживанию развития малого и среднего бизнеса;
- трудностям в реализации поставленных перед страной и регионами целей и задач;
- снижению притока интеллектуальной и талантливой молодежи в вузы;
- ухудшению инвестиционного климата, вынуждая оставшиеся предприятия гнаться за скорой прибылью (в основном за счет торговли);
- удорожанию содержания чиновничьего аппарата;
- разложению управленческого аппарата во всех сферах, снижая стимулы для честной работы;
- росту народного недовольства;
- снижению эффективности регулирования экономическими процессами;
- перераспределению власти, смещению целей управления в пользу узкой группы лиц и росту организованной преступности;
- угрозе демократии в результате ослабления у населения нравственных стимулов к участию в выборах.

За счет низовой и средней административной коррупции перераспределяются личные доходы, снижается качество государственных услуг, растет социальное недовольство, прибыль фирм перераспределяется, сокращаются инвестиции в развитие, растет общая неопределенность. Все это формирует спрос на развитие верхней коррупции. Верхняя административная коррупция позволяет перераспределить бюджет за «вознаграждение» чиновникам, увеличивает долю высокочатратных проектов, приводит к снижению доли бюджета, направляемой на образование и здравоохранение. Коррупция на самом верхнем государственном уровне смещает цели управления в пользу узкого круга лиц («перedel собственности»), увеличивает количество административных барьеров и ухудшает возможности граждан и бизнесменов по защите своих прав. Новым заинтересованным группам предоставляется преференциальный режим. Такие фирмы характеризуются быстрым развитием, однако в долгосрочной перспективе ин-

вестиции в них снижаются. Например, в ряде регионов России наблюдалась положительная связь между концентрацией предпочтений, ростом ВРП и совокупными региональными инвестициями, в долгосрочной же перспективе проявлялась негативная связь между концентрацией предпочтений и производительностью труда, что может привести к снижению уровня социальных расходов.

Рассматривая различные модели перехода от авторитаризма к демократии, особенно в восточноевропейском и советском вариантах, можно констатировать, что рост коррупции обуславливается, прежде всего, следующими факторами:

- неустойчивостью политической системы, частыми конфликтами и хаосом, отсутствием контроля, т.е. неопределенностью процедур и результатов, политической нестабильностью;
- слабостью гражданского общества, которая проявляется в деформировании социальной структуры (неравенстве), бедности, отсутствии мощного среднего класса, отсутствии идеологической основы преобразований;
- низким уровнем правовой культуры, в том числе законодательства, правоохранительных органов и судебной системы;
- низкой заработной платой чиновников, относительно слабой ответственностью за коррупционность и широкими коррупционными возможностями;
- неэффективностью институтов власти, выраженной в сильной децентрализации принятия решений (советская коррупция характеризовалась высокой степенью централизации);
- экономическим упадком и ростом теневой экономики;
- развитостью организованной преступности;
- появлением новых видов бизнеса, формирующих спрос на специальные услуги власти и способствующих тем самым возникновению предложения.

Природа коррупции также разнообразна. В регионах с более высоким образованием населения и среднедушевыми доходами она более завуалирована, так как может встретить достаточно серьезное сопротивление различных социальных слоев. При любом уровне коррупции взятка представляет собой вычет из сбережений граждан – источника накоплений данной страны (кроме сферы недвижимости) в пользу личного потребления. Когда бизнесмены участвуют в коррупции, то взятка чиновнику представляет собой вычет из инвестируемых финансовых ресурсов. Поэтому в административной коррупции наиболее существенное влияние на экономический рост оказывает коррупция, охватывающая деятельность среднего и крупного бизнеса, а также сферу государственных инвестиций. Выбор более затратных государственных проектов порождает недоинвестирование в других областях, дисбалансирует сферу торговли и затормаживает социально-экономическое развитие региона.

Большее влияние на преодоление коррупции в целом ряде государств оказывают международные правовые акты. Как показывает опыт азиатских стран, эффективность антикоррупционных мер определяется минимум двумя факторами: адекватностью мер по борьбе с коррупцией и стимулами политической элиты. Антикоррупционные меры должны не только пресекать коррупцию, но бороться с источниками ее возникновения. Значительным шагом в этом направлении стала Конвенция Организаций Объединенных Наций против коррупции (31.10.2003) и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (27.01.1999).

Меры по противодействию коррупции в российском бизнесе

Решение проблем противодействия коррупции стало особо актуальным в последнее время. 19 мая 2008 г. Указом Президента РФ образован Совет при Президенте РФ

по противодействию коррупции, который предлагает, координирует и контролирует деятельность по противодействию коррупции в России. В 2008 г. Президентом РФ был подготовлен и внесен законопроект «О противодействии коррупции». В проекте заложены правовые основы для формирования координирующего органа по противодействию коррупции. Однако в документе не определены ни структура этого органа, ни порядок его формирования, ни круг полномочий. Решение этих вопросов передано на усмотрение Президента Российской Федерации. Таким образом, данный законопроект дает лишь возможность дальше развивать систему борьбы с коррупцией. В целях придания системности законодательному регулированию противодействия коррупции проект необходимо принимать в пакете с проектами федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые бы учли и международные нормативно-правовые акты.

Система мер по противодействию коррупции, предусмотренная проектом, строится на использовании, прежде всего, мер упреждения, направленных, в частности, на создание в государственной и муниципальной службах атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения. В частности:

- госслужащие должны предоставлять данные о доходах и имуществе в соответствующие органы (уже применяется), при этом предусмотрен усиленный контроль за проверкой этих данных и соответствующая ответственность;
- в течение двух лет после увольнения со службы чиновники имеют право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в их должностные обязанности, только с согласия специальных органов.

В целях создания механизма ответственности юридических лиц, в том числе и иностранных, за коррупционные правонарушения в проекте устанавливается общая норма, согласно которой в случае, когда от имени или в интересах юридического лица передается взятка или осуществляется коммерческий подкуп, к юридическому лицу в порядке, предусмотренном административным и гражданским законодательством Российской Федерации, могут быть приняты такие меры ответственности, как, в частности, предупреждение и административный штраф.

Эффективную борьбу с коррупцией, по мнению автора, необходимо осуществлять по следующим направлениям.

Формирование четкого курса политической системы. Для этого следует:

- утвердить в соответствующих законах концепции развития страны, регионов и программы социально-экономического развития, обеспечивающие их реализацию;
- ускорить принятие закона «О противодействии коррупции» и обязать Государственную Думу РФ осуществлять не выборочную, а сплошную проверку законов на коррупционность;
- укреплять полномочия представительных органов власти на уровне страны и регионов, в противном случае возрастает вероятность коррупционных отношений со стороны исполнительных органов власти. Региональные законодатели должны иметь больше прав в принятии программ, их изменений и корректировке.

Создание и развитие институтов гражданского общества. Гражданское общество обладает большим потенциалом в решении проблем противостояния коррупции на низовом уровне. Соответствующие институты и органы местного самоуправления должны способствовать усилению воздействия на чиновников, обеспечению прозрачности их работы и исполнения законов. Значимость этого направления обуславливается также сложностью контроля над деятельностью подчиненных регионального эшелона ввиду незнания местной специфики государственными чиновниками высших этажей власти.

Разработка системы мер по предупреждению проникновения коррупции. Борьба с коррупцией не должна сводиться только к выявлению и наказанию участвовавших в «сговоре». Целесообразно сделать общедоступной информацию о деятельности государственных и подведомственных учреждений, финансовых потоках, а также о фирмах, которые участвуют в тендерах на госзаказы или получают иную субсидию. Такая информация должна быть в газетах, на сайтах институтов и организаций. В комиссии по проведению конкурсов и тендеров следует включать представителей общественных организаций и независимых экспертов.

Необходимы наличие серьезной ответственности и фамильная огласка за участие в коррупционном сговоре. Следует провести четкую грань между коррупционным дисциплинарным проступком, коррупционным административным правонарушением, коррупционным уголовным преступлением по признаку тяжести наступления последствий как для гражданина, так и для порядка управления в государстве. В настоящее время предусмотрена уголовная ответственность (в том числе ст. 201, 204, 285, 291 УК РФ), административная же ответственность до сих пор отсутствует. Дисциплинарные взыскания, согласно ст. 419 ТК РФ, как правило, не применяются. Также отсутствует возмещение вреда гражданам и юридическим лицам, понесшим убытки (вред) в результате коррупционных действий.

Совершенствование механизма выбора судей. Процесс выбора судей следует сделать общенародным, совместив его с президентскими, думскими выборами и выборами в органы законодательной и муниципальной власти. Такие меры помогут бизнесменам быть более уверенными в честности судебной системы при рассматривании своих дел.

Формирование идеологических и нравственных основ борьбы с коррупцией. Улучшение качества образования, начиная со школьного, приведет к созданию необходимых моральных устоев общества, а обоснованная дифференциация доходов обеспечит лояльное отношение к ней граждан.

Создание серьезной ответственности за участие в коррупционном сговоре также будет являться барьером на пути разрастания коррупции. Каждый должен знать, как и с помощью чего (кого) он сможет защитить себя и свой бизнес.

Ужесточение требований к подбору исполнителей. Ответственные за реализацию закона «О противодействии коррупции» должны быть честными, неподкупными, открытыми для общества. Для этого исполнители должны хорошо оплачиваться, периодически менять города и более эффективно бороться с организованной преступностью, а их ответственность за противоправные действия (бездействия) должна быть ужесточена.

Реальная поддержка малого и среднего бизнеса. Развитие предпринимательства, в том числе в сфере торговли, является важнейшей составляющей укрепления экономики регионов и страны. Одновременно мощный средний класс является существенным препятствием для развития коррупции.

Заключение

В данной статье предложен общий перечень отсутствующих на сегодняшний день антикоррупционных мер, который состоит из семи направлений:

- формирование четкого курса политической системы;
- создание и развитие институтов гражданского общества;
- разработка системы мер по предупреждению проникновения коррупции;
- совершенствование механизма выбора судей;
- формирование идеологических и нравственных основ борьбы с коррупцией;
- ужесточение требований к подбору исполнителей;

- реальная поддержка малого и среднего бизнеса.

Комплекс предложенных мер подразумевает следующее: развитие соответствующей законодательной базы, отсутствующей в настоящее время; ответственность чиновников, препятствующих развитию бизнеса, в частности, в торговле; рекомендации по развитию (в том числе через образовательную систему) самосознания общества и коммерсантов, которые боятся обращаться за помощью в различные инстанции; антикоррупционные направления в других сферах.

Взаимоувязанная и поэтапная реализация в регионах комплекса мер, предусмотренных в рамках перечисленных направлений, осуществляемая органами власти при всесторонней поддержке населения, позволит, по мнению автора, существенно снизить объемы коррупции в обществе и обеспечить эффективную работу экономической системы российского государства, в том числе в сфере торговли и услуг.

Литература

1. Григорьев Л.М., Овчинников М.А. Коррупция и развитие. – М.: ТЕИС, 2008.
2. Кимлацкий О., Мачульская И. Реальная угроза национальной безопасности. О коррупции в Российской Федерации. Всероссийские парламентские слушания «Закон против коррупции». // Парламентское обозрение. Совет Федерации: компетентно о главном. – М.: Пресс-служба Совета Федерации. – Выпуск № 17 (73), октябрь 2008. – С. 18–30.
3. Пылин В.В. Проблемы противодействия коррупции среди лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. Научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2008. – № 1. – С. 33–47.
4. Романов В.Л. Коррупция как предельная аномалия государственной службы и государственно-общественных отношений // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. Научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2008. – № 1. – С. 20–32.
5. Шиян Н.И., Ланцевич Ю.М., Левченко Н.П., Петровский Д.Н. // Юридический вестник. Противодействие коррупции: актуальные вопросы экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – Федеральное Собрание Российской Федерации. – 2008. – № 1–2.

Луговской Роман Андреевич

– Санкт-Петербургский торгово-экономический институт, аспирант, rluговskoy@yandex.ru