

Коррупция и теневая экономика: проблемный анализ

В мае 2006 года в своем послании Президент России признал коррупцию одним из самых серьезных препятствий на пути развития страны¹.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации² коррупция названа одной из угроз национальной безопасности, а консолидация усилий, направленных на борьбу с коррупцией рассматривается как одна из мер обеспечения национальной безопасности. Однако в Концепции предусмотрено очень ограниченное число мер, которые не могут оказывать действенное влияние на такое сложное явление как коррупция.

Коррупция ставит под угрозу сам факт существования государства, выступает основным препятствием в повышении уровня жизни населения, развитии экономики, становлении гражданского общества, борьбе с организованной преступностью³. Разрастание коррупции в России является серьезным препятствием для привлечения иностранных инвестиций и современных технологий в российскую промышленность. Коррупция подрывает внешний имидж России, негативным образом сказывается на инвестиционном рейтинге страны. Перечень негативных последствий коррупции велик. Борьба с коррупцией может привести к целому пласту коренных изменений, и цели борьбы с ней могут

¹ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> [23.05.2006].

² Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. N 1300 // СЗ РФ от 10 января 2000 г., № 2, ст. 170.

³ Малько А.В. Коррупция как основная часть теневой юридической жизни общества: методология исследования // <[http://sartraccc.sgap.ru/Pub/malko\(17-06-06\).htm](http://sartraccc.sgap.ru/Pub/malko(17-06-06).htm)>

Сулакшина Алена Степановна, Центр проблемного анализа и государственного-управленческого проектирования, старший юрист-эксперт. *Вилисов Максим Владимирович*, кандидат политических наук, Центр проблемного анализа и государственного-управленческого проектирования, заместитель директора по науке.

быть самые разнообразные. Мы выделяем пять основных целей противодействия коррупции и теневой экономике:

- Увеличение эффективности и компетентности власти в государственном управлении, авторитета власти внутри и вне страны.
- Увеличение инвестиционных и иных экономических рейтингов России.
- Снижение экономических издержек, оздоровление экономики.
- Стимулирование рыночного прогресса (добросовестной конкуренции).
- Оздоровление социально-психологического состояния населения, утверждение справедливого распределения национальных ресурсов.

Коррупция — широко изученное явление, в том числе с точки зрения теории управления. Существует достаточное количество разнообразных проектов нормативных правовых актов, проектов различных антикоррупционных программ, в регионах существуют свои собственные программы борьбы с коррупцией, в России насчитывается более пятнадцати различных центров, институтов, сконцентрировавших свою деятельность на вопросах коррупции и теневой экономики. Однако уровень коррупции в России не только не снижается, но и продолжает расти. В чем причина?

Почему, признав в Концепции национальной безопасности коррупцию одной из угроз национальной безопасности, одним из самых серьезных препятствий на пути развития страны, никаких реальных достижений в деле борьбы с коррупцией не существует?

Ответы достаточно просты.

Первое. Это отсутствие действительной политической воли. С этим фактом ни один даже самый опытный эксперт, ученый, центр ничего не могут сделать. Вместе с тем, после майского послания Президента появилась надежда, что политическая воля появилась, что на высшем уровне появилось осознание всех пагубных последствий коррупции.

Второе. Как показывает первичный анализ всех разработок, большинство их касается отдельных аспектов коррупции, либо отдельных регионов, либо отдельных видов нарушений в области

коррупции. Однако без комплексной, всеобъемлющей, общероссийской программы противодействия коррупции и теневой экономике, каких-либо эффектов в деле борьбы с этими явлениями достичь невозможно. По словам одного из специалистов, который большую часть жизни отдал делу разработки различных программ развития регионов, без общенациональной стратегии все наши усилия ни к чему не приведут. Нельзя не согласиться с этим мнением.

Разработка государственной политики по противодействию коррупции и теневой экономике должна основываться на четкой апробированной методологии разработки иных государственных политик с жестким соблюдением всех этапов методологии: от постановки ценностной цели (в нашем случае пяти взаимосвязанных целей¹), определения основных интегративных проблем, препятствующих достижению поставленных целей, декомпозиции этих проблем на субпроблемы и задачи, до построения конкретных нормативных или иных управленческих решений и агрегирования их в конкретные нормативные правовые акты.

Представленные выше цели позволили выделить основные проблемы, соответствующие пяти контурам коррупции и теневой экономики: кадровой, экономической коррупции, сращиванию бизнеса и власти, идейной коррупции и теневой экономике.

Основными задачами этапа декомпозиции общих проблем на субпроблемы являлись анализ отношений, возникающих по поводу формирования органов государственной власти, а также иных органов и организаций, осуществления их деятельности с точки зрения коррупционных проявлений, а также влияние этих отношений на экономику страны; выявление наиболее проблемных с точки зрения коррупции отношений, их стадий, а также выработка предложений по решению этих проблем.

Указанные выше отношения были дифференцированы в зависимости от их специфики в различных отраслях власти: исполнительной, законодательной (представительной), контрольной и судебной. Отдельно и более детально были рассмотрены вопросы коррупции в здравоохранении и образовании.

¹ См. выше.

Остановимся подробнее на пяти определенных выше контурах коррупции.

Первый контур — кадровая коррупция. Она основывается на взаимосвязи двух субъектов — лица, обладающего правом назначения на должность либо возможностью оказать влияния на результаты выборов, и лица, заинтересованного в получении этой должности. Среди основных отрицательных последствий кадровой коррупции — некомпетентность чиновников, неэффективность работы, снижение авторитета государственной власти.

Второй контур. Экономическая коррупция. Основная масса злоупотреблений связана с использованием полномочий в области контроля и распределения финансовых потоков. Подобный вид коррупции называют также «коррупционными услугами» в широком смысле. Происходит своеобразная «продажа» властного ресурса либо использование властного ресурса в целях освоения иных государственных ресурсов. Рассматриваемый вид коррупции приводит к подрыву конкуренции, к затормаживанию в прогрессе рынка, к возрастанию издержек бизнеса, к снижению инвестиционных рейтингов и т. п. Отметим, что именно в этом контуре мы рассматриваем коррупцию в частном секторе, т. е. во взаимосвязи бизнес—бизнес.

Третий контур — сращивание бизнеса и власти — отличается от остальных тем, что в нем лишь один субъект, который является носителем как интереса, так и властных полномочий. Этот контур основывается на конфликте интересов: личных и государственных. Сращивание бизнеса и власти также можно рассматривать как особую форму экономической коррупции, но в связи с тем, что существует достаточное количество отличий в субъектном составе, в интересе, но, главным образом, в способах борьбы, этот вид выделяется в отдельный блок.

Четвертый контур — это идейная коррупция. Она охватывает все указанные контуры и напрямую связана с некомпетентностью власти, с неэффективностью ее работы, низким рейтингом и авторитетом власти. Идейная коррупция — это монополизация и ограничение пространства выбора властных решений. Тема мало изучена, особенно в плане уголовно-правового преследования. Это вопрос определения грани между политическим взглядами как убеждением и изменой Родине как преступлением.

Идейная коррупция тесным образом связана с кадровой коррупцией, а также с экономической, особенно в форме казнокрадства. Идейная коррупция связана с отсутствием идеологии государства, с навязанной России западной ценностной моделью и т. п.

Пятый контур в рассматриваемой схеме — теневая экономика. Теневая экономика и коррупция неотделимы и порождают друг друга. Между этими двумя явлениями неразрывные двусторонние связи. Теневой сектор находится вне поля правовой защиты и является благодатной почвой для разрастания коррупции. Теневая экономика как бы подпитывает чиновников, создавая спрос на коррупционные услуги, что приводит к увеличению численности коррумпированных субъектов. Кроме того, коррупционная деятельность сама по себе является частью теневой экономики. С другой стороны, наличие коррумпированного чиновника и, например, административных барьеров заставляет бизнес уходить в тень.

В связи с этим, борьба с коррупцией неэффективна без одновременной борьбы с теневой экономикой.

В сфере теневой экономики мы выделяем две основные проблемы, которые требуют безотлагательного вмешательства.

Первая проблема связана с уже упоминавшимися т. н. «коррупционными услугами» в широком смысле, т. е. когда предмет коррупционной деятельности совпадает с предметом теневой экономической деятельности. Материальный эффект от коррупционной деятельности — является частью теневого дохода.

Вторая проблема, которая также требует решения в теневой экономике в связи с борьбой с коррупцией — это т. н. макроэкономические финансовые решения государства, продуцирующие теневую экономику. Речь идет о налоговой политике государства, которая ведет к масштабному уклонению от налогов, к наличному обороту, снижению потенциала безналичных расчетов, об неоправданных административных барьерах, заставляющих бизнес уходить в тень.

Необходимо понимать, что в условиях, когда в стране практически все трудоспособное население участвует в тех или иных формах в коррупции и теневом секторе, одним из основных методов борьбы может стать легализация отношений.

Речь идет об амнистии капиталов при, естественно, одновременном снижении налоговой нагрузки. Так, по оценкам экспертов, совокупная налоговая нагрузка на бизнес составляет примерно 50 % от его доходов. При этом доля налоговых поступлений в консолидированный бюджет страны составляет около 30 % ВВП. Это эффективная ставка налогообложения. Хотя, по оценкам, и она является завышенной.

В настоящее время нами проведен комплексный проблемный анализ по всем выделенным контурам и отраслям власти. Приведем несколько примеров выявленных проблем и сгенерированных решений этих проблем.

Основой для многих решений по борьбе с коррупцией является предложение классифицировать государственные должности и должности государственной службы в зависимости от степени коррупционной привлекательности — коррупциогенности. Здесь, на основе первых результатов исследования, можно примерно выделить следующие основные группы.

1. Главным образом, это должности, связанные с перераспределением финансовых потоков (это все распорядители бюджетов и их помощники, лица, которые формируют предложения по финансам (от завхоза до ответственного по НИОКР), лица, которые осуществляют контроль финансовых потоков и т. п.).

2. Следующая группа — это лица, обладающие контрольно-надзорными полномочиями, включая полномочия по выдаче лицензий и осуществление иных видов разрешительной деятельности.

3. Высокой потенциальной коррупционностью обладает работа по аттестации персонала и кадровая работа в органах государственной власти.

4. «Классические» коррупционно опасные должности связаны с управлением государственным имуществом, оказанием государственных услуг.

5. Потенциально коррупционными являются любые должности правоохранительных органов, в полномочия которых входит возможность возбудить административное или уголовное производство.

Классификация должностей в зависимости от коррупциогенности должна предопределять особые требования к отдельным

группам должностей как при назначении (или избрании) на должность, так и в процессе деятельности.

Максимальный упор в работе сделан на исполнительную власть, как на одну из наиболее подверженных коррупции.

Все предложенные меры в отношении исполнительной власти, в целом, можно разделить на три сферы.

Первая группа мер — это меры по организации структуры органов исполнительной власти. Предложения сводятся к необходимости проведения ревизии системы органов исполнительной власти, численности работников и соответствующего сокращения этой численности. Предлагается принять отдельный федеральный закон «О порядке определения численности и состава государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих при принятии бюджетов всех уровней». В качестве одного из критериев сокращения численности можно предложить сокращение по результатам ревизии результатов работы конкретного лица по итогам года на основе введения обязательности принципа «авторства» документов.

Одним из главных методов построения госслужбы может стать должностная классификация с четкими стандартами в отношении объема обязанностей должностных лиц каждой группы и предъявляемых к ним квалификационных требований.

Вторая группа мер — это меры при назначении на должность. Необходимо введение различных требований в зависимости от коррупциогенности той или иной должности. Предлагается установить запрет на занятие должности лицом, ранее имевшим снятую или погашенную судимость за совершение коррупционных преступлений, подвергавшееся административным или дисциплинарным наказаниям за совершение административных коррупционных правонарушений вне зависимости от давности совершения таких деяний.

Назначение на должность в большинстве случаев должно осуществляться по конкурсному отбору. Кроме того, необходимо усиливать функции аттестации госслужащих. Предлагается введение «профессиональных цензов».

Деятельность госслужащих предлагается жестко формализовать путем принятия должностных регламентов, которые будут являться существенными условиями служебного контракта. За-

ключение контракта без утвержденного и подписанного должностного регламента недопустимо.

Одним из важных психологических моментов должны сыграть включение в госконтракт положений о недопустимости коррупционных действий и присяга госслужащего при вступлении на должность, содержащая торжественное обещание не совершать коррупционные действия и бороться с любыми проявлениями коррупции.

Немалую роль в противодействии коррупции должна сыграть разработка и введение в действие механизма «кадровых историй», опубликование «черных списков» недобросовестных чиновников, депутатов, бизнесменов, создание федерального органа исполнительной власти по управлению государственной службой. Исходя из характера возможных полномочий это должна быть федеральная служба, подведомственная Президенту Российской Федерации.

Третья группа мер — меры, направленные на совершенствование деятельности государственных служащих.

Предлагается ввести принцип преемственности, в соответствии с которым должности государственной службы будут разделены на «политические», которые сменяются вместе с лидером и отвечают в основном за общеполитический курс ведомства, и «управленческие должности» — несменяемые государственные служащие.

Также целесообразно изменение системы оплаты труда чиновников, повышение денежного содержания до уровня в 75–85 % от средней зарплаты менеджера соответствующего уровня коммерческого сектора, устранение несоразмерности денежного содержания начальных и высших должностей. Введение системы поощрений в зависимости от результатов работы по итогам года, основанной на введении обязательности принципа «авторства документов». Введение принципа оплаты труда по результатам работы (такой принцип необходим в органах, осуществляющих регистрационную деятельность).

Важное значение имеет изменение системы пенсионного обеспечения. В настоящее время лицо, дослужившееся до высокой должности и обладающее значительными властными полномочиями, не может рассчитывать на достойную старость. Хотя

уровень оплаты труда таких должностей в настоящее время достаточно высок и в целом соответствует средним показателям оплаты труда в федеральном, региональном или местном масштабе, предполагаемый уровень пенсионного обеспечения должностного лица не позволяет ему надеяться на безбедное существование после выхода на пенсию. Подобная неуверенность в будущем подавляет в чиновниках стимулы к долгосрочной и ответственной работе, формирует потребительскую психологию к занимаемой должности, заставляет использовать административный ресурс для собственного обогащения и формирования личного «пенсионного фонда», либо без серьезных законодательных и этических ограничений использовать полученную на государственной службе информацию и связи для работы в коммерческих структурах сразу после выхода на пенсию, что активно способствует развитию коррупционных сетей.

К третьей группе мер относятся также меры, направленные на упорядочение правил поведения чиновников, ужесточение контроля за ними и усиление их ответственности.

Предлагается принять Кодекс поведения государственных служащих. При этом возможны два варианта определения статуса этого документа. Существуют предложения на основе Рекомендаций Комитета министров Совета Европы разработать Модельный кодекс поведения, а в конкретных органах принимать внутрикорпоративные кодексы, которые должны основываться на Модельном. Другим вариантом являются предложения по разработке единого Кодекса поведения государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих Российской Федерации.

Законодательному закреплению и развитию подлежат институт «конфликта интересов», правила совмещения должностей.

Предлагается также развивать правило о декларировании имущества, доходов и расходов должностных лиц и их родственников, а также опубликования этих сведений.

Одним из средств, препятствующих росту коррупции должно стать введение в действие принципа добровольного отказа от части прав и свобод. Данное ограничение подразумевает добровольное согласие должностного лица на проведение в отношении него ряда проверочных мероприятий независимыми специальными

органами государственной власти по контролю за соблюдением антикоррупционного законодательства.

Согласие на ограничение прав является обязательным условием для вступления в должность и существенным условием заключаемого контракта. Подобное ограничение целесообразно вводить для государственных служащих высшей категории — т. е. для лиц, замещающих должности категории «руководитель».

Введение же подобных ограничений для государственных должностей нецелесообразно. Во-первых, некоторые лица, замещающие госдолжности, обладают неприкосновенностью (депутаты, судьи), и отказываться или ограничивать ее, значит создавать угрозу для эффективного осуществления ими своих должностных обязанностей. Во-вторых, государственные должностные лица исполнительной власти должны обладать свободной политической волей и свободой действий. В противном случае механизм проверок может быть использован для избавления от нежелательных министров. Некорруптированность указанных лиц должна достигаться иными мерами, в том числе путем введения ответственности за публичные ложные высказывания, за несоответствие работы целям и задачам и т. п.

Кроме этого, предложена достаточно дискуссионная мера противодействия коррупции — введение административной ответственности за взятку в виде штрафа в двойном размере взятки. Дифференцировать уголовную и административную ответственность предлагается в зависимости от размера взятки: от 5 до 100 МРОТ — административная ответственность, свыше — уголовная. На взгляд экспертов, подобная мера позволит в определенной мере побороть высокую латентность коррупционных правонарушений и преодолеть психологический момент, в соответствии с которым уполномоченным органам «жаль» привлекать к уголовной ответственности лиц за незначительные размеры взяток.

Приведенные примеры лишь в очень незначительной степени иллюстрируют выявленные проблемы и возможные решения этих проблем. Всего в процессе проблемного анализа было выявлено более 130 различных проблем и предложены соответствующие варианты их решения.

Целый ряд мер, направленных на ужесточение наказания, на повышение правосознания граждан, на неотвратимость последс-

твий должны, как сказал Джереми Поуп, превратить коррупцию из минимально рискованного и высокоприбыльного предприятия в минимально прибыльное и высокорисковое.

Еще раз отметим, что отдельные точечные проявления антикоррупционной деятельности, принятие мер в той или иной отрасли, касающиеся тех или иных аспектов коррупции и теневой экономики не приносят и не могут принести ощутимого положительного результата. Коррупция для многих чиновников превратилась в бизнес, в котором профессиональные коррупционеры быстро находят свои «ниши», способны в определенной мере управлять «спросом» и «предложением» коррупционных услуг, способны быстро менять сферу деятельности, если она перестала приносить прибыль или если она стала слишком высокорисковой. Многие чиновники создали сами или являются частью разветвленных теневых инфраструктур, позволяющих эффективно проводить «рекламу» и «продажу» административного ресурса, а также легализовывать доходы от этой деятельности. Точечные меры по борьбе с коррупцией приводят только лишь к перегруппировке сил, к переходу коррумпированных чиновников из одних сфер государственной и муниципальной службы в другие.

Проблемой является психологическое отношение к коррупции, формирующееся как в среде государственного и муниципального управления, так и в бизнесе, и отчасти — в гражданском обществе. Это отношение можно охарактеризовать скорее как терпимость к некоей данности, чем резкое неприятие коррупции. Некоторые проявления коррупции вызывают молчаливое одобрение в среде государственных служащих, иногда даже и самых высоких должностных лиц. Иначе невозможно объяснить существование некоторых, практически нескрываемых фактов коррупции. В качестве яркой иллюстрации можно привести следующий пример. Осенью, как правило в сентябре-октябре, а иногда и в ноябре в специализированных печатных изданиях начинает публиковаться очень много объявлений о конкурсах на выполнение научно-исследовательских работ для государственных нужд. Содержание работ и суммы, выделяемые на их финансирование, впечатляют. Например, работы по теме «Повышение роли государственной финансовой политики в стимулировании экономического роста, решении социальных проблем и повышении эффективности

бюджетных расходов» предлагается выполнить по заказу федерального министерства за 10 миллионов рублей. Оплата в целом-то адекватная поставленной задаче. Недоумение вызывают требуемые сроки выполнения этой работы: чуть более месяца: начало работ — середина ноября, сдача работ — ноябрь — декабрь! Любой эксперт знает, что качественно выполнить такую работу за такой срок невозможно. Однако у чиновников в этот период стоят совсем другие задачи: необходимо «освоить» бюджетные деньги до конца финансового года, чтобы их не пришлось возвращать в бюджет и в следующем году не сократили финансирование. Очевидно, что без коррупционных методов это «освоение» также не обходится, а зачастую в лучшем случае является формой «дополнительного» финансирования государственных служащих. Оценка распространенности этого явления даже не требует специального анализа — достаточно просто изучить несколько номеров соответствующих изданий.

Проведенное исследование показывает, что для эффективного противодействия коррупции необходим весь комплекс мер, необходимо масштабное проведение антикоррупционной политики, охватывающее все контуры коррупции, все наиболее опасные виды ее проявления, с использованием всех сбалансированных между собой методов борьбы. Это должна быть государственная программа, четко спланированная по содержанию, этапам, срокам, ресурсам, с оценкой и прогнозом последствий.

Разработка программы противодействия коррупции является более предпочтительной, чем другие управленческие методы. В частности, существуют предложения, в том числе рассмотренные законодательными органами, о принятии федерального закона о противодействии коррупции. Эта идея не представляется удачной. Несмотря на то, что коррупция является самовоспроизводящимся явлением, она неоднородна, трансформативна. В связи с этим принятие отдельного федерального закона о противодействии коррупции и теневой экономики представляется не целесообразным. Кроме того, здесь важен также психологический элемент. Если в Российской Федерации принимается подобный федеральный закон, фактически это означает признание на государственном уровне невозможности побороть коррупцию и

теневую экономику, признание того, что подобные явления — неотъемлемая часть российской государственности и экономики.

В связи с этим, на основе проведенного проблемного анализа можно прийти к выводу, что необходима Концепция государственной политики противодействия коррупции и теневой экономики, утверждаемая указом Президента РФ и содержащая подробную программу ее выполнения. Кроме того, одновременной разработке подлежат соответствующие новые нормативные правовые акты, а также изменения и дополнения в уже действующее законодательство.

Концепция должна содержать управленческие решения по всем наиболее важным группам проблем коррупции и теневой экономики. В ходе проведенного Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования аналитического исследования проблемное поле в данной сфере изучено в достаточной степени. Сформулированы основные группы проблем, выработаны концепты решений. Эти результаты будут положены в основу разработки Концепции государственной политики противодействия коррупции и теневой экономики, проект которой будет готов в начале 2007 года.