

Региональный общественный фонд "Информатика для демократии"

Труды Фонда ИНДЕМ

К.И. Головщинский, С.А. Пархоменко,
В.Л. Римский, Г.А. Сатаров

Бизнес и коррупция: проблемы противодействия

Итоговый отчет

Москва
2004

УДК 658.1.017.2/3:316
ББК 60.561.2
Б59

Авторы: К.И. Головщинский, С.А. Пархоменко,
В.Л. Римский, Г.А. Сатаров

Б59 Бизнес и коррупция: проблемы противодействия: итоговый отчет /
К.И. Головщинский, С.А. Пархоменко, В.Л. Римский, Г.А. Сатаров;
Регион. обществ. фонд “Информатика для демократии
(Фонд ИНДЕМ)”. - М.: ИНДЕМ, 2004. - 113 с.
ISBN 5-902204-12-7
Агентство СІР РГБ

Данная публикация, посвященная проблеме коррупции во взаимоотношениях малого бизнеса и властных структур, подготовлена в рамках проекта “Бизнес и коррупция: проблемы противодействия”, осуществлявшегося при поддержке Центра Международного Частного Предпринимательства (СІРЕ). Главной целью исследования было выявление наиболее перспективных путей противодействия коррупции со стороны малого бизнеса. Для этого было проведено несколько серий глубинных интервью с предпринимателями Иркутского, Московского и Саратовского регионов. На основе полученных данных была подготовлена данная “инструкция по выживанию”, содержащая рекомендации для российских предпринимателей по противодействию коррупции.

ISBN 5-902204-12-7

! Фонд ИНДЕМ, 2004

Оглавление

ВСТУПЛЕНИЕ	4
ГЛАВА 1 СПЕЦИФИКА БИЗНЕСА РАЗЛИЧНОГО УРОВНЯ: КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ	7
ГЛАВА 2 АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ	12
ГЛАВА 3 АНАЛИЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ	22
3.1. Задачи и методика исследования	22
3.2. Понимание коррупции	23
3.3. Основные проблемы малого и среднего бизнеса	26
ГЛАВА 4 РЕКОМЕНДАЦИИ	36
4.1. Группа мер по изменению индивидуальной практики	37
4.2. Группа мер по коллективному противодействию коррупции	40
4.3. Группа политических и управленческих мер макроуровня	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
ПРИЛОЖЕНИЕ	50
М.А. Гирка, В.А. Викторова Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Московской области	50
М.А. Гирка, В.А. Викторова Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Саратовской области	71
В.А. Солодов Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Иркутской области	89

ВСТУПЛЕНИЕ

Данная публикация является результатом одноименного проекта, реализованного Фондом "ИНДЕМ" в 2004 году при поддержке Центра Международного Частного Предпринимательства (СІРЕ).

Идея проекта формировалась постепенно. Авторский коллектив фонда "ИНДЕМ" начал заниматься проблемой коррупции приблизительно с 1996 года. Эта тема оставалась в сфере интересов Фонда и в дальнейшем: было подготовлено несколько аналитических докладов по проблеме коррупции, были разработаны различные методики измерения и оценки коррупции, предложены некоторые теоретические и прикладные подходы к анализу коррупции в различных сферах управления, сформулированы общие стратегии противодействия коррупции. Многие разработки Фонда являются уникальными. Например, методика комплексной экспертной оценки коррупции и методика оценки коррупциогенности законодательства - одни из наиболее точных в этой сфере. Другой метод изучения проблемы коррупции, адаптированный экспертами Фонда, - метод глубинного интервью - широко применяется в практике Фонда и является одним из наиболее гибких и мощных инструментов сбора комплексной информации по проблеме коррупции.

Несмотря на достаточно большой перечень разработок в сфере измерения, изучения и противодействия коррупции, в работе Фонда до последнего времени наблюдался определенный дисбаланс: очевидное большинство исследований и антикоррупционных проектов было ориентировано на противодействие коррупции "сверху-вниз". Такая относительная ориентация на государственные структуры как инициатора и ключевого участника антикоррупционных мероприятий представлялась вполне логичной, если учитывать тот факт, что административная коррупция является одним из серьезнейших препятствий успешного развития России.

Тем не менее, в рамках комплексного подхода к противодействию коррупции, который отстаивает коллектив Фонда, становилась все более очевидной необходимость проработки альтернативной антикоррупционной стратегии. Ответом на такую потребность и стал проект "Бизнес и коррупция: проблемы противодействия".

Идеология проекта достаточно проста. Предприниматели, вступая во взаимодействие с различными государственными органами и структурами, сталкиваются с проблемой использования коррупционных механизмов для упрощения своей работы. Несмотря на значительное разнообразие таких ситуаций, в подобных ситуациях существуют универсальные закономерности. Соответственно можно говорить и о том, что существуют общие проблемы, делающие предпринимателей особенно уязвимыми по отношению к коррупции.

Задачами проекта стали анализ отношений предпринимателей с государственными структурами, выявление основных проблемных сфер, определение причин повышенной уязвимости предпринимателей перед угрозой вовлечения в коррупционные отношения и разработка методов и инструментов противодействия коррупции силами самих предпринимателей. Еще одной задачей было определение антикоррупционного потенциала и готовности российских малого и среднего бизнеса.

Вступление

Для этого в рамках проекта были выполнены следующие работы:

- анализ типологии малого и среднего бизнеса в России и практики его работы;
- анализ законодательной и нормативной базы работы малого и среднего бизнеса в России (с точки зрения коррупционности этой базы);
- анализ условий взаимодействия малого и среднего бизнеса в России с чиновниками разного профиля и уровня (коррупционная практика);
- разработка и распространение рекомендаций для представителей малого и среднего бизнеса в сфере противодействия коррупции.

В основу аналитической части данного проекта был положен уже упоминавшийся метод глубинных интервью. В рамках проекта было проведено более 50 интервью с предпринимателями различного уровня (малого или среднего) и рода деятельности. Единственным исключением здесь стал сельскохозяйственный сектор, имеющий достаточно существенные отличия в части коррупционных практик и требующий особого подхода. Анализ глубинных интервью был подкреплён дополнительными элементами статистического анализа и анализа коррупционности законодательства. Также использовались материалы других исследований Фонда, которые позволили углубить и детализировать анализ.

Проект был реализован на территории Иркутской, Московской и Саратовской областей. Причиной выбора именно этих регионов были как данные прошлых исследований Фонда, так и необходимость заручиться поддержкой местных предпринимателей для успешной реализации исследовательской части проекта. Таким образом, были подобраны три региона, демонстрирующие принципиально разные социальные, экономические и политические особенности. Во всех регионах существуют серьезные управленческие различия. Наконец, эти регионы различаются своими географическими и ресурсными характеристиками.

Конечно, было бы слишком самонадеянно утверждать, что эти три региона описывают всю Россию. Но перед исследователями и не стояло задачи дать исчерпывающее описание проблемы. С другой стороны, даже анализ только трех существенно отличающихся друг от друга регионов предоставил материал для серьезных выводов и обобщений.

Вторая часть проекта была посвящена разработке, обсуждению и согласованию антикоррупционного инструментария. На основе собранных данных эксперты Фонда подготовили рекомендации для предпринимателей по противодействию коррупции. Эти методики и инструменты обсуждались с предпринимателями из выбранных регионов во время специальных семинаров, а затем дорабатывались и оптимизировались с учетом полученных замечаний.

Подготовленный в результате работ по проекту итоговый отчет состоит из четырех основных частей. Первая часть посвящена описанию специфики бизнеса различного уровня на основе различных социологических данных. Во второй части и в Приложении предлагается обзор материалов проведенного анализа коррупционности регионального законодательства. Третья часть публикации предоставляет обзор данных, полученных в результате проведения исследования взаимодействия бизнеса и различных государственных органов,

Вступление

организаций и других структур. И, наконец, четвертая часть содержит предложения и рекомендации, подготовленные по результатам этих исследований.

Данная публикация является итогом реализации проекта. Тем не менее, жизнь в России меняется стремительно. Проводимые в настоящее время реформы (государственной службы и административная) могут кардинально изменить ситуацию. Поэтому этот документ должен расцениваться как некая основа для дальнейшего развития, дополнения и совершенствования. Это лишь один из шагов на пути приведения коррупции к уровню, который мы все считали бы приемлемым.

Учитывая вышесказанное, авторский коллектив хотел бы выразить огромную благодарность всем тем, кто принимал участие в проекте. Таких людей оказалось очень много, что вселяет уверенность в перспективности нашего общего дела.

Это, конечно, все предприниматели, которые приняли участие в интервью. Без их помощи и знаний этот проект бы не состоялся.

Это, естественно, сотрудники общественных организаций и представители объединений предпринимателей, которые щедро делились своим опытом.

Особая благодарность руководству и сотрудникам региональных Торгово-промышленных палат и "ОПОРЫ РОССИИ", без чьей поддержки проект, скорее всего, столкнулся бы с большими трудностями.

ГЛАВА 1

СПЕЦИФИКА БИЗНЕСА РАЗЛИЧНОГО УРОВНЯ: КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

Социологические исследования, проводившиеся Фондом ИНДЕМ в 2001-2002¹ гг., позволяют провести сравнение бизнесов разного уровня. Такое сравнение полезно не только для выявления различий в стратегиях и установках бизнеса, оно дает возможность власти планировать свою политику по отношению к бизнесу, а бизнесу - по отношению к власти.

Ниже приводятся данные опроса бизнесменов, проводимого в 2001 г. в рамках проекта "Диагностика Российской коррупции: социологический анализ". Все респонденты (700 предпринимателей) были разбиты на четыре группы примерно равной численности исходя из объёма месячного оборота фирмы. Далее сравнивались диспозиции и стратегии коррупционного поведения бизнесов разного уровня.

В исследовании "Диагностика Российской коррупции: социологический анализ" по совокупности вопросов определялись различные установки предпринимателей, в частности, оценка ими коррупции. На рис. 1 отражены данные относительно одной из установок - оценки уровня коррупции в стране как высокого.

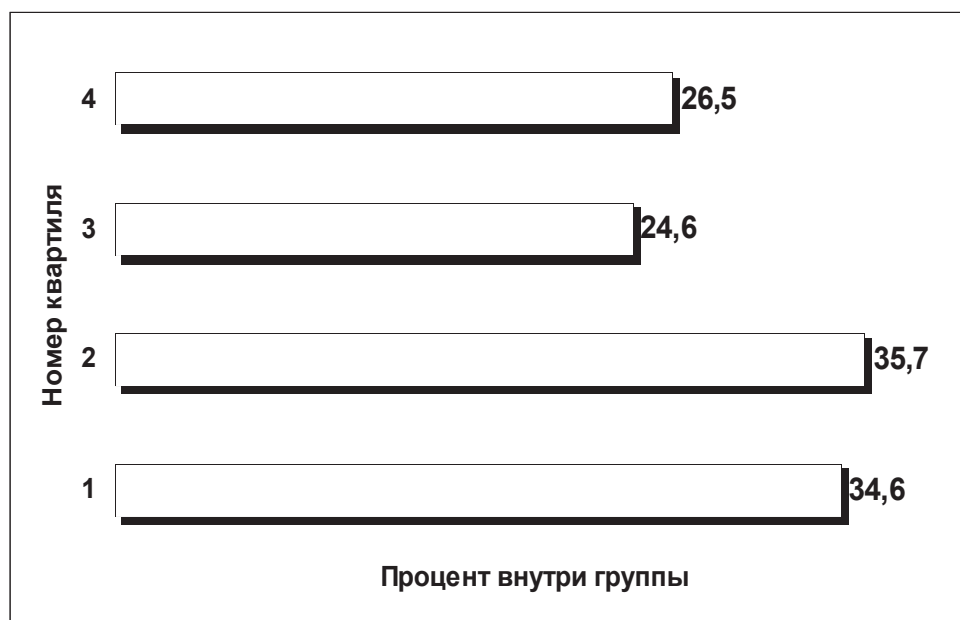


Рис. 1. Частоты появления предпринимателей, оценивающих уровень коррупции в стране как высокий в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирмы)

Мы видим, что малый бизнес (группы 1 и 2) более критично относится к уровню коррупции в стране, нежели средний и крупный.

¹ Описание этих исследований можно найти в докладах "Диагностика Российской коррупции: социологический анализ" и "Региональные индексы коррупции" на сайте Фонда ИНДЕМ www.indem.ru.

Глава 1. Специфика бизнеса различного уровня

Поскольку оценки могут порождаться не только различием в условиях ведения бизнеса, но и факторами эмоционального характера, то на следующей диаграмме (рис. 2) проводится сравнение доли оптимистов в разных группах бизнеса.

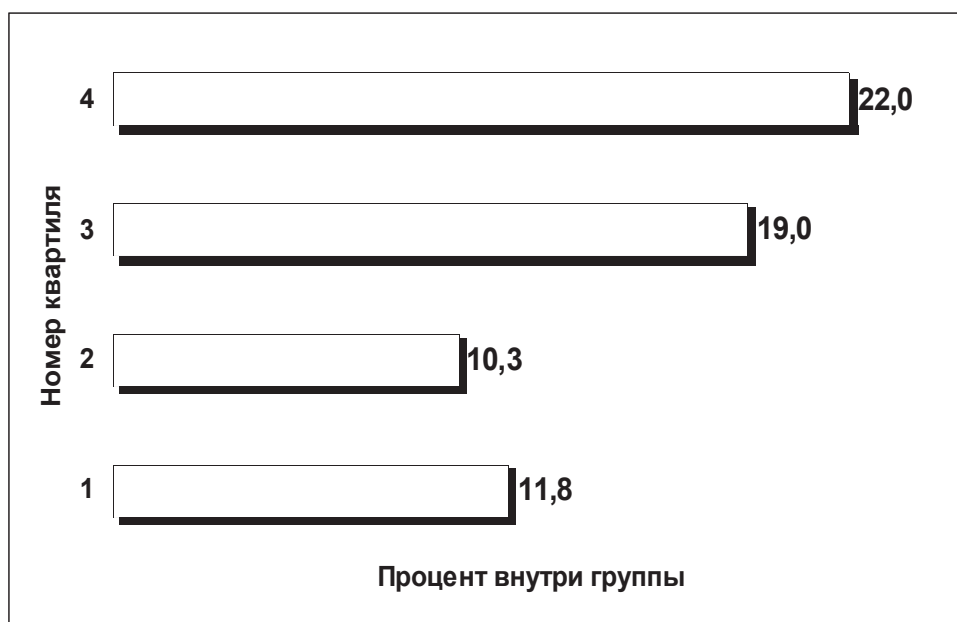


Рис. 2. Доля оптимистов в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирмы)

Мы видим, что среди малого бизнеса оптимистов намного меньше. Наиболее правдоподобная гипотеза, вытекающая из двух приведенных соотношений, такова: малый бизнес находится в относительно более тяжелых условиях, что одновременно приводит как к повышению уровня коррупции в их оценках, так и к снижению оптимизма.

Теперь рассмотрим коррупционные практики бизнесов разного уровня. Рис. 3 иллюстрирует распространенность двух типов поведения предпринимателей - "Активная вовлеченность в коррупцию" и "Избегание коррупции" - в каждой из групп.

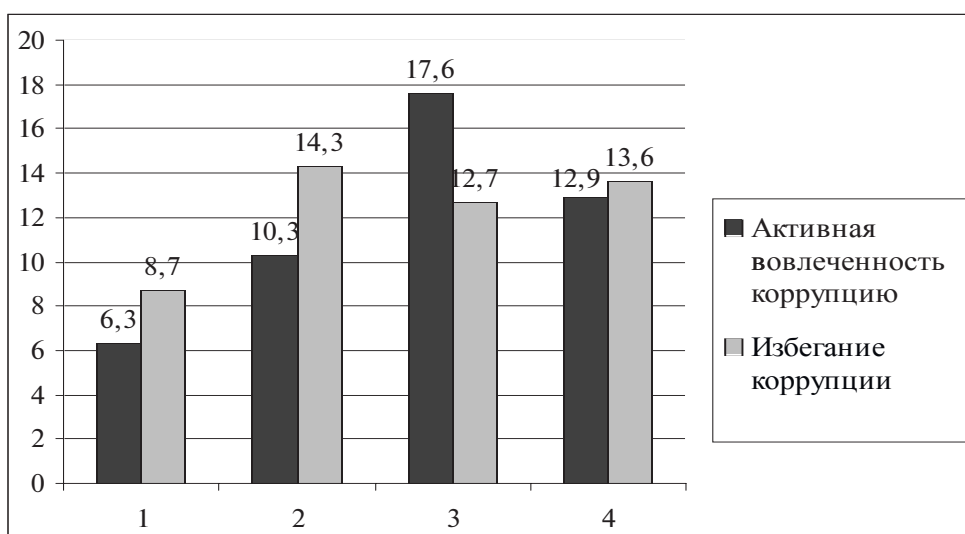


Рис. 3. Доля предпринимателей, придерживающихся двух типов стратегий: "Активная вовлеченность в коррупцию" и "Избегание коррупции" в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирм)

Глава 1. Специфика бизнеса различного уровня

Мы видим, что среди малого бизнеса относительно меньше как активных коррупционеров, так и тех, кто старается не прибегать к взяткам вообще.

В том же исследовании оценивалась успешность бизнеса. Бизнес считался успешным, если он являлся одновременно доходным и перспективным. На рис. 4 отражено присутствие успешного бизнеса в четырех изучаемых группах.

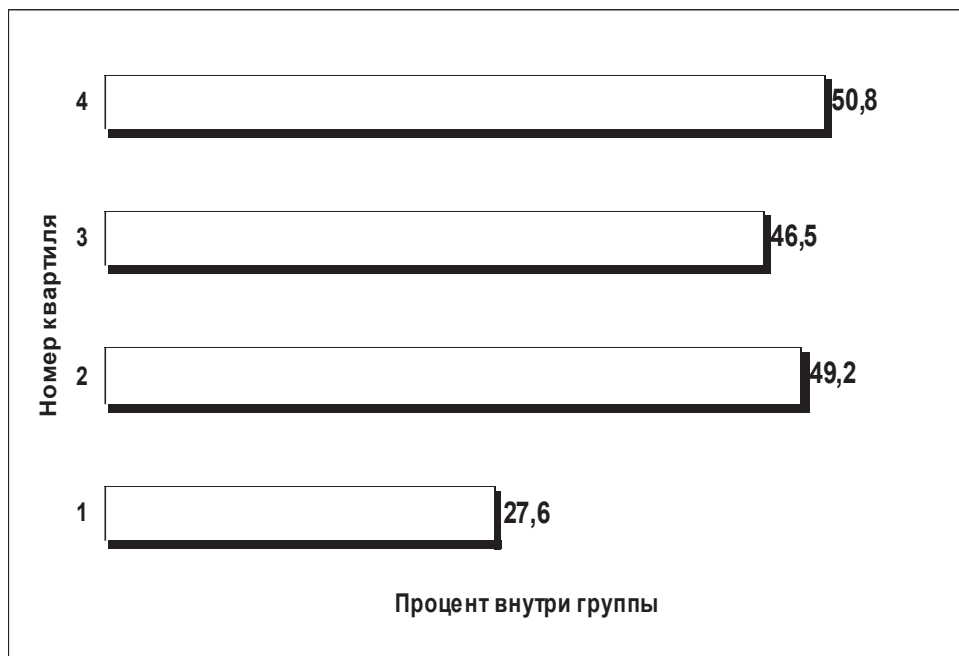


Рис. 4. Доля успешного бизнеса (доходного и перспективного) в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирмы)

Мы видим, что доля успешного бизнеса в первой группе (малый бизнес) существенно меньше, чем в других. Может возникнуть предположение, что это связано с пониженным интересом малого бизнеса к активным коррупционным стратегиям. Однако проведенный нами ранее анализ показывает, что успешность бизнеса не коррелирует с его вовлеченностью в коррупцию. Более правдоподобна другая гипотеза: малый бизнес находится в относительно более агрессивной среде и располагает меньшим инструментарием защиты от бюрократии, чем средний и крупный бизнес.

Можно предположить, что относительно более тяжелые условия ведения бизнеса влияют на оценку предпринимателями перспектив решения проблемы коррупции. В анкете, подготовленной для описываемого исследования, задавался вопрос о реакции предпринимателей на такое уникальное явление, как начало борьбы с коррупцией со стороны властей. Один из возможных ответов был такой: "ПОСТАРАЮТСЯ ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ". Частоты выбора этого ответа представлены на рис. 5.

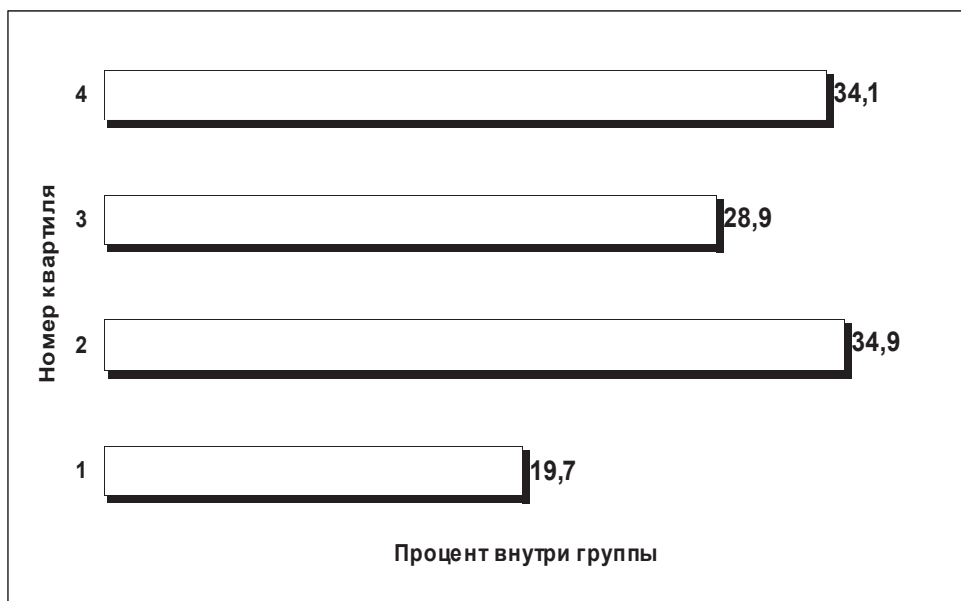


Рис. 5. Частоты выбора ответа "ПОСТАРАЮТСЯ ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ" на вопрос о реакции на начатую властью борьбу с коррупцией в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирм)

Мы видим, что среди малых бизнесменов (группа 1) готовность бороться с коррупцией меньше, чем среди остальных. И это при том, что они явно находятся в более тяжелых условиях. Аналогичный результат получается и в вопросах о готовности к тем или иным конкретным действиям (рис. 6). Мы видим, что представители малого бизнеса проявляют еще меньше энтузиазма, когда речь заходит о собственных усилиях в совершенно конкретном виде деятельности. Похоже, что общий скепсис и разочарование проявляются тут наряду с недоверием к власти в целом. Это видно и по тому, как малый бизнес выражает свое отношение к возможным антикоррупционным мерам, которые могла бы предпринять сама власть (рис. 7).

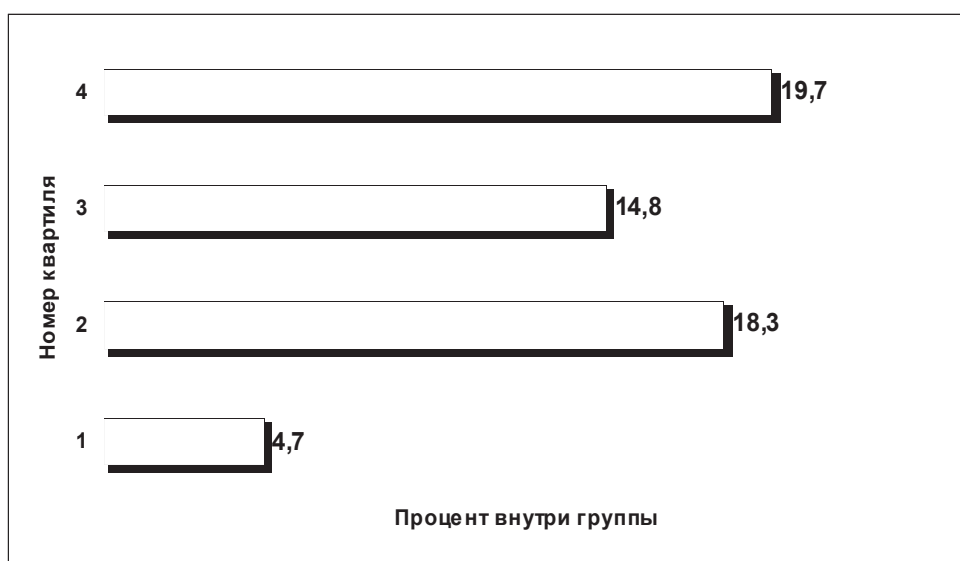


Рис. 6. Частоты выбора ответа, отражающего готовность участвовать в распространении этического кодекса в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирмы)

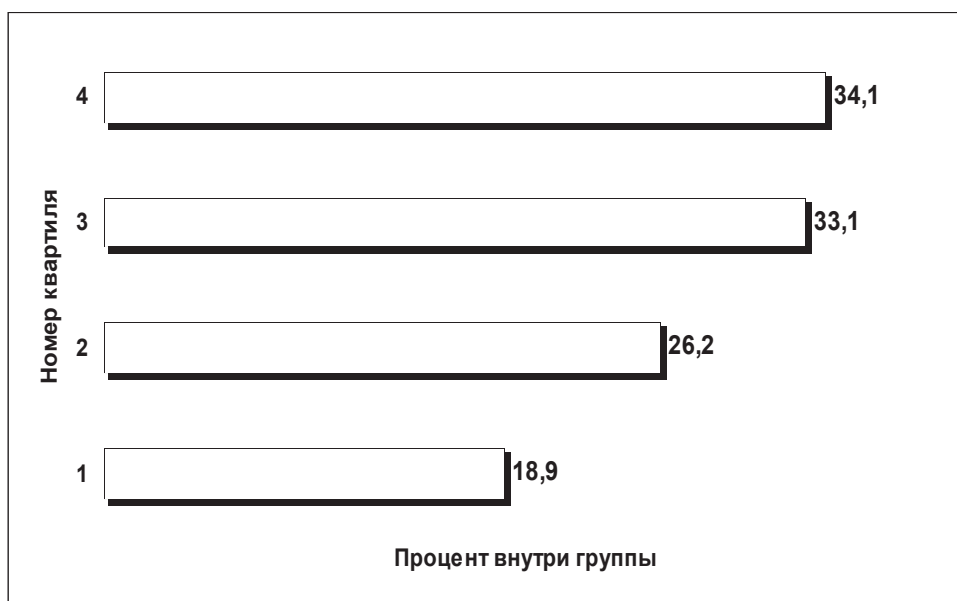


Рис. 7. Частоты выбора ответа, отражающего готовность поддержать усиление государственного контроля за расходами всех граждан в четырех группах фирм с различным месячным оборотом (чем больше номер группы, тем выше оборот фирмы)

Завершая наше печальное повествование, было бы уместно предоставить слово одному из бизнесменов. Вот достаточно типичная, хотя и выраженная нетипично ярко фраза из одного интервью:

"Я вот приведу пример: бандиты уходят из дома и берут с собой одного про запас, чтобы съесть в тайге. Вот чиновники нас так выращивают. Даже не выращивают, а мы сами как сорняки растем, а они нас периодически подстригают. И само внутреннее ощущение сильнее становится; перед людьми стыдно становится. Приходится постепенно самому включаться в эту игру и становиться самому активным взяточдателем, чтобы точно знать, что ты этого человека подкормил, подкупил, что в случае чего к тебе придут, и не будет такого жесткого прессинга".

Этот текст отражает ту ядовитую атмосферу, в которой пытается выживать в настоящее время российский бизнес: бизнес приспособливается, чиновники лютуют, экономика деградирует. Как это выглядит в деталях, видно из результатов глубинных интервью, приведенных ниже.

ГЛАВА 2

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

Российская коррупция носит системный характер, и, как правило, ее возможности заложены на законодательном уровне. Противодействие коррупции непременно должно включать в себя мероприятия по расчистке правового поля от норм, порождающих коррупцию, повышающих вероятность коррупционных сделок. Такие нормы называются коррупциогенными. Однако, как показывает опыт борьбы с коррупцией, даже четко разработанной системы превентивных мер подчас бывает недостаточно. Реформирование сферы услуг, понижение мотивов чиновников для вступления в коррупционные отношения, повышение отчетности перед гражданами следует признать наиболее очевидными целями борьбы с коррупцией, а коррупция, вызванная низким уровнем заработной платы чиновников, закрытостью или даже секретностью финансирования, является самой неопасной. Коррупция становится гораздо опаснее, когда она основана на законе, когда сам закон способствует её возникновению.

О широком распространении в Российской Федерации произвола и коррупции, которые допускаются, а в отдельных случаях и предполагаются законом, свидетельствует тот факт, что даже Конституционный Суд не раз указывал российскому законодателю на необходимость ответственнее подходить к своей основной обязанности - законотворчеству.

В настоящей части для выявления коррупциогенных норм в региональном законодательстве Иркутской, Московской и Саратовской областей была применена методика анализа правовых норм на коррупциогенность.

Методика направлена на выявление в текстах нормативных актов норм права, создающих потенциал для коррупции. Значения основных терминов, используемых в методике, представлены в табл. 1.

Таблица 1
Значения основных терминов, используемых в методике анализа правовых норм на коррупциогенность

Коррупция	Злоупотребление служебными полномочиями в корыстных целях в любой форме
Бланкетная норма(отсылочная)	Отсылочная норма называет в общей форме, какие правила необходимо исполнять, а конкретное содержание этих правил даётся в других нормативных актах
Дискреционные полномочия	Полномочия, которые должностное лицо может осуществлять по собственному усмотрению. Персональная неконкретность нормы права определяет необходимость существования "люфта", усмотрения в его поведении, без которого применить норму невозможно

Глава 2. Анализ нормативно-правовых актов на коррупциогенность

Коррупциогенность нормы права	Совокупность несовершенств норм права, которые повышают вероятность заключения коррупционных сделок
Процессуальные нормы права	Определяют, в каком порядке необходимо реализовывать материальные нормы права
Материальные нормы права	Устанавливают, что именно нужно делать для осуществления нормы права
Диспозитивность	Принцип правового регулирования, согласно которому общественные отношения должны быть урегулированы по соглашению сторон. Правило устанавливается лишь на случай отсутствия такого соглашения
Норма права	Общеобязательное правило социального поведения, установленное или санкционированное государством, выраженное публично в формально-определенных предписаниях, охраняемое государством
"Ошибка в праве"	Нормотворческий орган ошибочно полагает какие-либо отношения не подлежащими юридическому воздействию; ошибочно полагает возможным обойтись конкретизацией права в ходе его применения; ошибочно передает решение вопроса на усмотрение правоприменителя; решает вопрос не так, как следовало бы решить в установленной норме
Пробел в праве	Отсутствие норм в отношении фактов и социальных связей, находящихся в сфере правового регулирования
Юридический дефект	Понятие, объединяющее "ошибку в праве" и правовой пробел
Этапизм	Теории и взгляды, отводящие решающую роль государству в регулировании общественных процессов

Основное содержание методики выявления коррупциогенных норм права:

- определяет три основных случая, когда норма права создает потенциал для коррупции;
- содержит инструменты, которые помогут обнаружить нормы такого типа в текстах нормативных актов;
- разбивает процесс анализа законодательства на отдельные стадии и предлагает пошаговую методику выявления коррупциогенных норм права;
- предлагает возможные формы анализа и итогового документа, подготавливаемого по результатам анализа;
- определяет основные квалификационные требования к лицу, в чьи обязанности входит проведение экспертизы нормативных актов на коррупциогенность.

НОРМЫ ПРАВА, СОЗДАЮЩИЕ ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ КОРРУПЦИИ

1. Завышенные требования нормы права как коррупциогенный фактор. Для исполнения такого рода норм ее адресат вынужден затратить слишком много ресурсов, что вызывает у него желание "откупиться" от исполнения. К данной категории относятся как материальные нормы права, которые требуют от субъекта права слишком больших затрат (например, непомерный размер штрафа), так и процессуальные нормы, которые в силу сложности процедуры предполагают многочисленные потери времени и сил.

2. Дискреционные полномочия чиновника как коррупциогенный фактор. Такие нормы права дают должностному лицу возможность выбирать между различными вариантами поведения по своему усмотрению, не предписывая (например, из благих побуждений предоставления возможности всестороннего учёта обстоятельств ситуации), в каких случаях должностное лицо обязано выбрать тот или иной вариант поведения. Так, норма Кодекса об административных нарушениях позволяет сотруднику ГИБДД выбрать между двумя вариантами поведения: оштрафовать нарушителя или обратиться в суд с требованием посадить его на пятнадцать суток.

3. Бланкетные (отсылочные) нормы как коррупциогенный фактор. Нормы права наделяют должностное лицо либо ведомство правом разрабатывать и принимать нормативные акты или отсылают его для решения какого-либо вопроса к другим действующим правовым документам. Такие нормативные акты имеют название отсылочных, или бланкетных. В данном случае возникает опасность того, что коррумпированные государственные служащие будут намеренно принимать (лоббировать в своем ведомстве) такие подзаконные нормативные акты, которые максимизируют их возможности для коррупции.

Коррупциогенность может проистекать как из недостатков механизма законодательного процесса, юридической техники, так и из самой сущности общественных отношений, которые регулирует та или иная норма права или на создание которых она нацелена. Иными словами, необходимо отличать коррупциогенность как следствие содержания нормы права от коррупции как следствия юридического дефекта ("ошибка в праве", пробел права² и т.д.). Следует отметить, что первый тип коррупциогенности в некоторой степени выходит за рамки собственно права. Коррупциогенность в данном случае есть атрибут концепции закона, тех или иных общественных отношений, а не правовое явление. В этом случае, в качестве аналитического метода выявления коррупциогенности должны использоваться, скорее, экономические и социологические методики, а не юридический анализ.

Из различий двух основных типов коррупциогенности следует важный вывод: в том случае, когда коррупциогенность обусловлена содержанием нормы, концепцией закона или иного нормативного акта, необходимо менять саму концепцию. Если же коррупциогенность вытекает из юридической ошибки, ошибки в юридической технике, уменьшить коррупциогенность гораздо легче, так как потребуются лишь "тонкая настройка" закона (законопроекта).

² Нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым действовать по своему усмотрению.

Как отбирать нормативные акты для анализа?

Экспертиза актов на коррупциогенность связана с временными и материальными затратами. В силу неоднородности норм права (по предмету, методу регулирования, по степени обязывающей силы и т. д.) ошибочно искать в них истоки коррупции. Поэтому настоящая методика содержит критерии определения того, в актах какого рода коррупциогенные нормы права встречаются наиболее часто. Это позволит сконцентрировать усилия и не растрачивать понапрасну время и средства.

По степени коррупциогенного потенциала выделяются три области права:

1. Нормы права, носящие преимущественно конституционно-правовую окраску, регулирующие права и свободы человека и гражданина.

2. Нормы права, преимущественно принадлежащие публичным отраслям (административное, финансовое, таможенное и т.д.), регулирующие взаимоотношения, представителей гражданского общества и представителей государственного аппарата. Цель регулирования в данном случае - согласование интереса частного субъекта и некоего публичного интереса (например, в безопасности).

3. Нормы права, регулирующие взаимоотношения внутри гражданского общества. Цель регулирования в данном случае - согласовать интересы нескольких частных субъектов. Принцип регулирования - диспозитивность.

Нормы, входящие в первую группу, имеют по преимуществу антикоррупционную направленность. Дело в том, что они налагают обязанности на граждан, а не на должностных лиц. Экспертиза норм права третьей группы также не приведет к существенным результатам. Они не регулируют деятельность государственного служащего, без которого коррупция, за редким исключением, невозможна. В связи с этим бессмысленно анализировать коррупциогенность, к примеру, Гражданского кодекса или Конституции.

По степени потенциальной коррупциогенности существенно выделяются нормы второй категории, поскольку именно здесь одним из субъектов публично-правовых отношений является должностное лицо, без которого коррупция вообще невозможна.

В экономической сфере наиболее вероятными источниками коррупции будут:

- антимонопольное законодательство (широкие полномочия антимонопольного ведомства в отношении ряда хозяйствующих субъектов);
- налоговое законодательство (избыточное налоговое бремя, устанавливаемое законом, несовершенство процедуры контроля над налогоплательщиком, процедуры привлечения его к ответственности, противоречивость норм налогового права и высокая динамика их изменения);
- законодательство о банкротстве (институциональный конфликт функций регулирующего органа, несовершенство процедуры банкротства, широкие полномочия регулирующего органа);
- законодательство о рекламе (стремление преодолеть завышенные ограничения, накладываемые на хозяйствующего субъекта - рекламодателя);

Глава 2. Анализ нормативно-правовых актов на коррупциогенность

- законодательство, регулирующее импортно-экспортные операции (стремление преодолеть завышенные требования нормативных актов);
- таможенное законодательство (несовершенство таможенных процедур, процедуры привлечения правонарушителя к ответственности, избыточные таможенные пошлины);
- законодательство о валютном контроле (стремление преодолеть завышенные требования нормативных актов).

Какими дополнительными источниками информации пользоваться при отборе нормативных актов для анализа?

1. Решения Конституционного Суда РФ.

Коррупциогенная норма права, накладывая на индивида слишком большие правовые ограничения либо предоставляя государственному служащему возможность выбора, нарушает конституционные права граждан, закрепленные в Конституции РФ. Так как антиконституционность и коррупциогенность взаимосвязаны друг с другом, решения Конституционного Суда могут послужить важным источником информации о коррупциогенных нормах права.

2. Сообщения в СМИ.

Наряду с мониторингом решений Конституционного Суда необходимо проводить мониторинг публикаций в СМИ, которые посвящены рассматриваемым в Федеральном Собрании РФ законопроектам, а также вновь принимаемым нормативным актам, так как подчас они содержат анализ указанных нормативных актов, описание их недостатков, в том числе и их коррупциогенности.

3. Мониторинг статей и других публикаций в научных изданиях.

Рассмотрим подробнее перечисленные выше нормы права, создающие потенциал для коррупции.

ЗАВЫШЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ НОРМЫ ПРАВА КАК КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ФАКТОР

Основная проблема оценки завышенных требований закона, или почему нужно сравнивать несколько законопроектов?

Для оценки степени завышенности требований нормы права необходимо, чтобы конкретный закон или законопроект имел аналоги. Другими словами, по крайней мере два нормативных документа (независимо от того, вступили они в силу или нет) должны регулировать сходные общественные отношения. Одним из источников такой информации для сравнения являются тексты законов и законопроектов (как отечественных, так и иностранных), которые регулируют сходные общественные отношения.

Можно сравнивать друг с другом в любой комбинации следующие виды актов, регулирующие сходные общественные отношения:

- законопроекты (проекты нормативных актов);
- законопроекты разных стадий законодательного процесса (первого, второго, третьего чтений);

- действующие законы (иные нормативные акты);
- нормативные акты зарубежных стран.

Основная проблема оценки коррупциогенности завышенных требований, обусловленных содержанием нормы права, концепцией закона, состоит в жесткой зависимости законодательного процесса от идеологических ориентаций депутатов.

В зависимости от своих намерений (которые так или иначе располагаются на оси "сильный государственный контроль и регулирование - слабый государственный контроль, преимущественное использование экономических мер давления для принуждения к реализации нормы права и саморегуляция") они выбирают более или менее коррупциогенные пути регулирования. Сравнивая последние, объективированные в конкретных законах или законопроектах, можно определить, какой способ регуляции порождает наименьшую (или наибольшую) вероятность заключения коррупционной сделки.

Завышенные требования могут быть обусловлены не только идеологией закона, но и ошибками в юридической технике. В данном случае излишнее правовое ограничение накладывается в результате ошибки нормотворческого органа.

Одной из форм проявления такой ошибки является **коллизия норм права** одного и того же правового акта либо норм права, принадлежащих к разным правовым актам. Например, нормативный акт может содержать одинаковые составы правонарушений с разными санкциями за совершение правонарушения. В данном случае правонарушителя можно привлечь к ответственности сразу по двум основаниям, что существенно увеличивает его потери, связанные с подчинением норме права.

Итак, основаниями чрезмерных правовых ограничений являются:

1. "Этатистская" идеология закона, которая ведет к наложению чрезмерных правовых ограничений.
2. Ошибки юридической техники, которые предусматривают излишний контроль со стороны государственных органов.
3. Коллизии норм права.

Как оценить степень коррупциогенности чрезмерных требований нормы права?

Критерием степени коррупциогенности является степень "требовательности" нормы права в отношении юридического (физического) лица. Чем больше правовое ограничение, которое накладывает правовая норма на юридическое (физическое) лицо, тем более она коррупциогенна. Следовательно, при анализе степени коррупциогенности необходимо сравнить правовые ограничения, которые накладываются различными нормативными актами (проектами нормативных актов)

Для оценки степени коррупциогенности правовых ограничений нужно воспользоваться **Инструментом анализа № 1**.

Инструмент анализа № 1

1. Определить, входит ли в сферу действия закона (законопроекта) регламентация отношений между государственным органом и физическими (юридическими) лицами.
2. Выписать все полномочия государственного органа, которые касаются юридических (физических) лиц и могут быть связаны с наложением на них некоторых ограничений, требований (контрольными процедурами, требованием представить информацию и т.п.).
3. Прodelать процедуру, описанную в п. 2, в отношении нескольких законов (законопроектов) со сходной сферой действия.
4. Сравнить степень правовых ограничений в разных нормативных актах (проектах нормативных актов).
5. Выявить причину коррупциогенности нормы права (вызвана ли она юридическим дефектом - если им, то каким именно? - или концепцией закона).
6. Заполнить **Оценочный лист № 1** по каждому полномочию, которое связано с наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений.

Оценочный лист № 1. Чрезмерные ограничения

Источник	Ограничения, запреты и обязанности в сфере X (укажите конкретное полномочие)	В чем возможная коррупция?	Степень правового ограничения	Причина коррупциогенности	Степень коррупциогенности (оцените по шкале: "высокая, средняя, низкая")
1.					
2.					
...					
n					

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ЧИНОВНИКА КАК КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ФАКТОР

Почему дискреционные полномочия содержат потенциал для коррупции?

Одной из причин их повышенной коррупциогенности является тот факт, что норма права носит общий характер и допускает вариации в трактовке и применении в конкретных случаях. В теории это называется "дискреционные полномочия" (или административное усмотрение).

В том случае, если чиновник наделен слишком обширными дискреционными полномочиями (особенно в сфере распоряжения ресурсами), возникает большая вероятность шантажа и принуждения к коррупционной сделке. **Нормы права, наделяющие чиновников необоснованными дискреционными полномочиями, составляют основную массу коррупциогенных норм права.**

Глава 2. Анализ нормативно-правовых актов на коррупциогенность

Если завышенные требования закона прямо способствуют вступлению в коррупционные отношения, то дискреционные полномочия создают питательную среду для того, чтобы проявилось коррупционное действие завышенных требований. Другими словами, различие между этими факторами коррупциогенности состоит в том, что завышенные требования закона сами непосредственно вызывают коррупцию, а дискреционные полномочия представляют собой коррупциогенный фактор лишь тогда, когда они состоят в возможности выбора между применением завышенных требований закона и отказа от их применения. Так, предоставляя возможность выбора между санкциями различной степени тяжести при отсутствии четких критериев того, когда нужно накладывать конкретную санкцию, норма права позволяет правонарушителю заплатить правоприменителю за менее тяжкую для него санкцию, а правоприменителю - шантажировать нарушителя возможностью наложения более суровой кары.

В том случае, когда завышенные требования сопрягаются с возможностью усмотрения, обнаружить коррупцию гораздо сложнее, так как "покупается" вполне законное решение, то есть решение, которое мог бы принять и честный чиновник. В том случае, когда завышенные требования должны накладываться безусловно (и закон четко закрепляет случаи, когда это должно происходить), взятка платится за совершение чиновником уже нелегальных действий. Таким образом, различные факторы коррупциогенности порождают различные типы коррупции.

Как и в случае с завышенными требованиями закона как коррупциогенным фактором, **дискреционные полномочия могут обуславливаться противоречием норм как внутри закона, так и норм разных актов.** В этом случае коллизия приводит к отсутствию четких критериев выбора того, какую из противоречащих друг другу норм соблюдать.

Итак, основаниями коррупциогенного потенциала дискреционных полномочий являются:

- пробел, который, оставляя ситуацию вообще неурегулированной, не ограничивает возможностей чиновника "нарушать интересы патрона";
- "этатистская" идеология закона, которая ведет к легализации такой конфигурации органа власти, которая порождает противоречие между основными функциями и создает конфликт интересов;
- законодатель, который, преследуя те или иные цели (например, справедливость), предоставляет правоприменителю чрезмерные дискреционные полномочия;
- "ошибка в праве", которая наделяет чиновника коррупциогенными дискреционными полномочиями;
- противоречивость норм.

Для оценки коррупционного потенциала дискреционных полномочий нужно воспользоваться **Инструментом анализа №2.**

Инструмент анализа №2

1. Определить, входит ли в сферу действия закона (законопроекта) регламентация отношений между государственным органом и физическими (юридическими) лицами.

2. Выписать все полномочия государственного органа, которые касаются юридических (физических) лиц.

3. Определить, какие полномочия диктуют государственному служащему единственный вариант, а какие предоставляют государственному служащему возможность выбора разных вариантов поведения.

4. Для тех полномочий, которые предоставляют государственному служащему возможность выбора разных вариантов поведения, определить, есть ли четкие критерии выбора того или иного варианта.

5. В отношении полномочий, которые наделяют государственного служащего возможностью выбора, заполнить Оценочный лист № 2 по каждому полномочию, которое связано с наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений.

Оценочный лист № 2. Дискреционные полномочия

Источник	Нормативно закреплённая возможность выбора	Есть ли четкие критерии выбора?	Причина дискреционных полномочий	В чем возможная коррупция (формы возможного проявления коррупции)?	Степень коррупциогенности
1.					
2.					
...					
n					

При заполнении Оценочного листа № 2 руководствуйтесь следующими рекомендациями:

Нормативно закреплённая возможность выбора	Между какими вариантами поведения может выбрать чиновник?
Есть ли четкие критерии выбора?	Существуют ли официально установленные критерии выбора варианта поведения чиновником?
Причина дискреционных полномочий	Предоставлены ли дискреционные полномочия в связи с концепцией закона, или вызваны юридическим дефектом?
В чем возможная коррупция (формы возможного проявления коррупции)?	К каким коррупционным стратегиям приводит норма?
Степень коррупциогенности	Экспертная оценка степени коррупциогенности

ОТСЫЛОЧНЫЕ НОРМЫ КАК КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ФАКТОР

Две причины коррупциогенности отсылочных норм

1. Отсылочные нормы предполагают определенный временной отрезок, в течение которого общественные отношения вообще не будут урегулированы вследствие того, что норма прямого действия еще не принята. Этот временной лаг можно назвать периодом необычайно высоких дискреционных полномочий чиновников, полученных на совершенно законных основаниях. Наиболее характерным примером подобной коррупциогенности является п. 2 ст. 11 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г., согласно которому "государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом". Никто не станет отрицать, что эта норма, не будь она бланкетной, сыграла бы определенную роль в разрешении проблемы конфликта интересов. Но такой порядок до сих пор не установлен.

2. Отсылочные нормы допускают возможность ведомственного нормотворчества. Главной особенностью нормотворчества этого вида является закрытость процедур подготовки и принятия норм права. Другой его особенностью является непрозрачность: во многих случаях лицо или организация, которое попадает под регулирование, не ознакомлено в должной мере с существующим законодательством или не имеет к нему доступа в силу ведомственной закрытости. Ведомственное нормотворчество часто является источником конфликта интересов. Госслужащие заинтересованы в том, чтобы наделить себя (своих коллег) большими дискреционными полномочиями и наложить на субъектов рынка чрезмерные ограничения, в том числе для того, чтобы извлекать ренту.

Оценочный лист № 3. Бланкетные нормы

Источник	Содержание бланкетной нормы права	В чем коррупция?	Степень коррупциогенности
1.			
2.			
...			
n			

ГЛАВА 3

АНАЛИЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ

3.1. Задачи и методика исследования

Описываемое исследование проводилось в рамках проекта Фонда ИНДЕМ, осуществляемого при поддержке Центра международного частного предпринимательства (Center for International Private Enterprise - CIPE). Задача проекта - изучить проблемы малого и среднего бизнеса в серии глубинных интервью, а также с помощью проводившихся ранее Фондом ИНДЕМ социологических исследований. На этой основе предполагалось разработать рекомендации по взаимодействию с властью для представителей малого и среднего бизнеса, а также их ассоциаций. Это взаимодействие должно быть направлено на повышение эффективности администрирования, снижение коррупции, установлению благоприятного предпринимательского климата, снижение коррупционных издержек бизнеса и создание для него благоприятных условий развития.

Серия неформализованных интервью проводилась среди представителей малого и среднего бизнеса Москвы, Московской, Саратовской и Иркутской областей. Также интервью были охвачены представители и активисты ассоциаций бизнеса в данных регионах. Содействие Фонду ИНДЕМ в подборе интервьюируемых оказали ассоциация бизнеса "Опора России" и Торгово-промышленные палаты Саратовской и Иркутской областей.

Интервью проводились в апреле-июне 2004 года. Всего было проведено 56 интервью: в Москве и Московской области - 9 интервью, в Иркутской области - 23 интервью, в Саратовской области - 24 интервью. Все интервью были записаны на диктофоны, затем расшифрованы. В настоящем отчёте приводятся обобщённые характеристики расшифровок интервью.

Каким являлся уровень бизнеса, т.е. малый или средний, определяли сами интервьюируемые. Обычно к малому бизнесу относили себя те, кто имел небольшой штат сотрудников, в котором сам владелец бизнеса осуществляет его управление, а объёмы доходов не столь велики, чтобы владельцы могли считаться высоко обеспеченными гражданами. Для среднего бизнеса обычно было характерно включать в свои штаты специализированные бухгалтерские, юридические, охранные и менеджерские структуры, а владельцы имели возможности решать все житейские проблемы собственные и своих семей и поэтому могли считаться высоко обеспеченными гражданами.

Проводимые интервью являлись социологическими, но не прокурорскими или какими бы то ни было другими юридическими расследованиями. В интервью не фиксировались конкретные имена, названия организаций, даты совершения тех или иных коррупционных действий и т.п. Сведения, которые интервьюируемые сообщали исследователям, были строго конфиденциальными, чтобы не давать поводов для судебных и иных преследований. Поэтому в отчёте из интервью приводятся только отдельные высказывания и примеры, а также используются только безличные формулировки без указания их источников.

В серии проведённых интервью, тем не менее, удалось достаточно полно и объективно описать реальную ситуацию во взаимоотношениях власти и бизнеса, условия, в которых работает бизнес, и методы, которые он использует для решения своих проблем.

Интервью проводились исключительно среди предпринимателей, работающих в городах или довольно крупных посёлках. Поэтому специфика сельскохозяйственного производства и фермерства в этом исследовании не анализировалась.

Многие интервьюируемые занялись бизнесом по необходимости, для того чтобы материально обеспечить себя и свои семьи. Многие имеют высшее образование, некоторые в советский период занимали достаточно высокие хозяйственные должности.

Среди интервьюируемых встретилось несколько предпринимателей, которые сознательно выбрали такой способ самореализации в жизни. В некоторых случаях они проходили специальные стажировки и обучение бизнесу, для того чтобы вести его на уровне мировых стандартов.

В некоторых случаях предприниматели, даже соглашаясь на интервью, в начале вели себя достаточно скованно, не шли на откровенные беседы. Чаще всего к середине интервью эту скованность удавалось преодолеть. Тем не менее, подавляющее большинство интервьюируемых с готовностью говорили о наиболее актуальных для предпринимателей вопросах.

Отмечались определённые различия между предпринимателями по полу, возрасту и образованию. Но, как показали исследования, эти факторы незначительно влияют на взаимоотношения предпринимателей с органами власти, а именно с этими отношениями связаны наиболее существенные проблемы бизнеса.

3.2. Понимание коррупции

Успех противодействия коррупции во многом зависит от зрелости понимания коррупции. И наоборот, как свидетельствует мировой опыт, неглубокие и разрозненные представления о данном явлении способны завести антикоррупционную деятельность в тупик, а порой - многие десятилетия "водить за нос" разработчиков государственной политики в области противодействия коррупции. Так было в Китае, где упрощенное понимание коррупции во многом определило упрощенные подходы в её противодействии, которые выражались в ликвидации наличных коррупционеров.

Как правило, выделяют следующие типы понимания коррупции:

Тип 1. **"Системное понимание"**: при активном интересе к проблеме есть системное понимание коррупции как сложного социально-экономического явления.

Тип 2. **"Бытовое понимание"**: при пассивном интересе коррупция рассматривается как совокупность разрозненных аморально-криминальных проявлений.

Тип 3. **"Отсутствие понимания"**: нет интереса к проблеме при слабом понимании явления коррупции.

С точки зрения такого подхода, понимание коррупции зависит от двух переменных: интереса к проблеме и системности/бессистемности подхода к анализу. Как правило, системное понимание связано, а во многих случаях, продиктовано интересом к проблеме. И наоборот, бессистемное понимание связано с отсутствием интереса либо с пассивным интересом к проблемам коррупции. Именно поэтому представлены лишь три типа понимания коррупции.

Распространенность системного понимания во многом гарантирует успех антикоррупционной программы. Именно такому пониманию коррупции соответствует трезвый анализ, сконцентрированный прежде всего, на:

- причинах коррупции, а не на её внешних проявлениях;
- попытке ухватить все многообразие проявлений коррупции, начиная от взяточничества, коррупции в бизнесе, и заканчивая качеством системы управления в регионе;
- свободе от морально-этических оценок коррупции;
- нетерпимом отношении к данному явлению.

Анализ глубинных интервью в ходе проекта позволяет в какой-то степени обогатить, а в какой-то - уточнить предложенную типологию. По результатам анализа текстов интервью выделяются следующие типы понимания коррупции.

Моральные оценки коррупции. В данном случае речь идет, скорее, о бытовом понимании коррупции. Коррупция ассоциируется с ложью, нечестностью чиновников. Как правило, доминируют представления о связи коррупции и дохода конкретных коррупционеров: *"Ой, коррупция, это те, кто нечестно живет. Это ты со своей честностью, со своим коммунистическим уклоном не можешь так. А коррупция, это те, кто ездит на машинах, кто имеет шикарные дома, откуда у них это все? Откуда? Так и тянут. Как правильно говорят, надо посмотреть, откуда ты взял деньги на коттедж?"*³

Отождествление коррупции с взяточничеством. Подобное понимание коррупции представляет собой среднее между системным и бытовым. С одной стороны, отсутствует отождествление коррупции с неэтичностью поведения, с другой - вся совокупность коррупционных проявлений, существующих в России, сводится только к взяточничеству. По выражению одного из респондентов: *"Прежде всего, я бы предположила, что это взятки. За предоставление госзаказа. Это "А". "Б" - это взятки, чтобы мне дали кредит". Другой ответ на вопрос о том, что такое коррупция, таков: "Ну, я думаю, это имеет смысл не только в России, а и где угодно, я бы назвал это простым русским эквивалентным словом взятка, это понятней для меня".*

Коррупция как слишком "ретивое" взяточничество. В данном случае понимание коррупции тесно связано с вопросом терпимости/нетерпимости к коррупционным проявлениям. В первую очередь оно определяется терпимым отношением к коррупции. Коррупция начинается тогда, когда власть чрезмерно извлекает ренту, когда берет "не по чину". *"Я просто считаю, что нельзя зажираться и нельзя вымогать сверх меры".* А то, что пытаются скрыть свои доходы, налоги, это нормальное человеческое явление, поскольку никто не хочет ни за что другому отдавать свои деньги. По-человечески. Они нам помогли, мы им помогли. Потому что они в силу своих должностных обязанностей могли

³ Здесь и ниже курсивом выделены цитаты из проведенных глубинных интервью. В силу анонимности интервьюирования, ссылка на респондента не дается.

3.2. Понимание коррупции

предприятие закрыть. *"Коррупция, взятка - это не совсем синонимы. Система взяток была и в Древнем Риме, и в стране Советов. Вопрос в масштабе"*. Для такого понимания коррупции, с одной стороны, характерен её трезвый анализ, результатом которого является признание невозможности полного искоренения коррупции. С другой стороны, на основе естественности коррупции делается вывод о её нормальности и приемлемости.

Коррупция - слияние криминала с властью. Такое понимание коррупции представляет собой еще одну вариацию бытового понимания. Коррупция понимается как сращивание управления с преступностью. В другом варианте коррупция понимается как нарушение закона, как совершение уголовного преступления: *"Если коротко: когда чиновник при исполнении своих обязанностей нарушает закон с целью собственного обогащения"*.

Коррупция возникает из-за нарушений в принципал-агентских отношениях. Указанное понимание коррупции относится к типу системного, и характерно для большинства научных публикаций на данную тему. Фундаментальным здесь является термин "интерес". Коррупция понимается как подмена интересов, как предательство общественного интереса в угоду частному, как предательство принципала (начальника, патрона). Недаром носители такого понимания коррупции используют метафору пирамиды, чиновничьей иерархии.

"Под коррупцией я бы понимал механизм принятия решения не в пользу интересов дела, а в пользу чего угодно - себя лично, группы людей, корпорации. Вот и все... Любой чиновник, принимая то или иное решение, должен его принимать в интересах дела. Что он должен понимать под интересами дела? Чиновник должен понимать под этим общественный интерес. Чиновник - это вершина пирамиды, он выразитель общественных интересов, значит, он должен принимать решения в пользу общественных интересов".

Данное понимание коррупции является одним из наиболее адекватных целям антикоррупционной политики. Оно объединяет в себе признание неизбежности коррупции, что позволяет ставить достижимые цели, и максимально точную диагностику причин коррупции, что позволяет применять наиболее адекватные инструменты противодействия коррупции.

Коррупция - весь спектр отношений. В данном случае перед нами классический пример системного понимания коррупции как совокупности всех коррупционных проявлений: *"Коррупция - и взятка, и спонсорство, и получение прав власти с целью продвижения чего-то своего собственного, что имеет отношение к тебе лично или близким тебе людям. Можно обладать властью и продвигать"*.

Коррупция как система устройства власти, аналог общественной формации (институциональная коррупция). Для данного подтипа системного восприятия коррупции характерно видение государства как одного из экономических институтов по производству благ. Неоптимальная система стимулов превратила государство в "оседлого" или "гастролирующего" бандита, а людей - в податное население. *"Одним из главных рэкетиоров выступает государство, не понимая, что выгоднее платить, чем не платить"*. Для такого понимания коррупции характерно представление государства как клептократа: *"Бесит унижительное рабское положение. Т.е. раб чиновничества. По-другому я назвать не могу - раб. В 21 веке то же самое крепостное право. Поэтому приходится жить по этим законам"*.

"Невидимые руки" коррупции. В данном случае коррупция понимается как деперсонализированная система отношений, безличностая круговая порука, где одна "невидимая рука" по А. Смиту "моет" другую "невидимую руку". По мнению ряда респондентов, коррупция превратилась в деперсонализированный институт, который выполняет все присущие общественным институтам функции, в том числе и функцию координации. *"Это такой коллективный ум, что ли, изворотливость коллективная. Взаимная поддержка: одни лоббируют интересы других, интересы пересекаются. Как будто друг о друге заботятся. Сами могут этого не осознавать. Люди деньги зарабатывают"*.

3.3. Основные проблемы малого и среднего бизнеса

Основные проблемы малого и среднего бизнеса оказались примерно одинаковыми во всех регионах, в которых проводились интервью. Специфика проблем малого и среднего бизнеса чаще всего определялась экономической специализацией регионов и личностными особенностями руководства регионов.

ДОСТУП К НЕЖИЛЫМ ПОМЕЩЕНИЯМ И ОТВОД ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА

Важнейшей проблемой во всех регионах является проблема доступа к нежилым помещениям и получение отвода земель на строительство зданий и сооружений.

В Москве аренда нежилых помещений крайне затруднена для представителей бизнеса, не связанных с органами городской власти. Получить отвод земли для строительства на условиях аренды или собственности возводимых зданий или сооружений для бизнеса, не связанного с органами городской власти совершенно невозможно. Московские власти держат высокие цены на аренду офисных помещений, распределяют их не по конкурсам, а по знакомству. А далее знакомые с представителями власти бизнесмены сдают эти помещения другим представителям бизнеса, получая свою ренту. Нежилой фонд частично находится в ведении Москомимущества, на него расценки более низкие. Но этот нежилой фонд полностью поделён и выделяется только бизнесам, близким к московской власти. Московские чиновники предпочитают не выдавать разрешения на использование своего фонда, он находится частично в центре города и ветшает, но не сдавать его в аренду по объявленной достаточно низкой цене. Так поддерживаются достаточно высокие цены на аренду нежилых помещений. А ставки аренды принадлежащих городу помещений постоянно, не реже одного раза в год, повышаются, существенно обгоняя инфляцию.

В Иркутске и Саратове ситуация для бизнеса несколько легче. Получить нежилое помещение в аренду, в принципе, может представитель любого бизнеса, но это решение в пользу бизнеса нередко требует взятки. Можно получить отвод земель под строительство зданий или сооружений не только на условиях аренды, но и на условиях собственности. Это очень длительная процедура, занимающая не менее 1,5 лет, а нередко и 2,5 года. При этом на разных этапах предприниматели вынуждены включаться в коррупционные отношения.

В частности, проекты зданий и сооружений должны согласовываться с архитектурными органами городов, которые настоятельно рекомендуют заклю-

3.3. Основные проблемы малого и среднего бизнеса

чать договоры на разработки проектов со вполне конкретными организациями. А эти организации выполняют проекты по явно завышенным расценкам. Но заказывать проект в другой организации практически бесполезно, поскольку он не будет утверждён в органах городской власти.

Во всех регионах для получения права на аренду предприниматель должен произвести достаточно высокий одноразовый платёж коммерческой структуре, получившей эти помещения или торговые комплексы в пользование от городских властей. Этот платёж не входит в стоимость аренды и никогда не возвращается, если аренда у предпринимателя по тем или иным причинам прекращается. Таким образом, этот первоначальный платёж не даёт предпринимателям никаких прав, это просто барьер для получения права на аренду.

Право на аренду обычно не является юридическим, т.е. отношения аренды могут быть прекращены в любой момент. Это выгодно первичным арендаторам, поскольку тогда новый арендатор снова заплатит им вступительный взнос. При этом договоры аренды всегда заключаются, но в них есть положения, согласно которым они могут быть расторгнуты произвольно любой из сторон, и суммы аренды в них указываются намного меньшие. Как правило, к официальной сумме аренды, с которой выплачиваются налоги, субарендатор всегда осуществляет ещё и дополнительные платежи в наличной валюте.

Можно утверждать, что проблема получения предпринимателями землеотвода для аренды или строительства зданий и сооружений, проблема доступа предпринимателей к нежилым помещениям является основным фактором, препятствующим развитию малого и среднего бизнеса в российских регионах. Пока эта проблема не начнёт решаться, никакие позитивные изменения в других сферах деятельности, в частности, в сфере налогообложения и в сфере лицензирования, чем постоянно занимаются органы государственного управления федерального уровня, не дадут существенных результатов по снижению уровня коррупции во взаимоотношениях власти и малого, а также среднего бизнеса.

ПРОВЕРКИ БИЗНЕСА ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ РАЗЛИЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Проверяющие инстанции для бизнеса определены Постановлением Правительства РФ от 21.12.2000 г. № 987. К контролирующим органам относятся следующие организации:

1. Центр Госсанэпиднадзора.
2. Управление государственной противопожарной службы МЧС.
3. Центр стандартизации и метрологии (госнадзор за обязательными требованиями стандартов или тех. регламентов).
4. Ветеринарная служба.
5. Управление государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госторгинспекция).
6. Управление государственной хлебной инспекции.
7. Государственная инспекция по труду.
8. Пограничная Государственная служба по карантину растений.

Валютный, таможенный, лицензионный контроль, банковский и страховой надзор, оперативно-розыскные мероприятия, а также налоговый контроль под действие данного Постановления не подпадают. Поэтому к проверяющим инстанциям для бизнеса следует отнести также:

1. Налоговые службы.
2. Таможенные службы.
3. Отделения Госнаркоконтроля.
4. Подразделения милиции.
5. Общественные организации защиты прав потребителей.
6. Специализированные подразделения региональных и местных администраций, занятых регулированием потребительских рынков, аренды помещений, регистрации прав собственности на недвижимость и т.п.

Коррупционной следует признать практику проведения такими проверяющими инстанциями, как пожарные службы, санэпидстанции и, возможно, другими, обучения работников малого или среднего бизнеса в качестве условия получения их организациями разрешений на ведение предпринимательской деятельности. Причина такой оценки в том, что участие в подобного рода обучении ставится обязательным условием получения соответствующих разрешений и это обучение должно обязательно оплачиваться предпринимателями.

Отдельные сотрудники контролирующих органов используют своё служебное положение для получения денег или каких-то товаров в ходе проверок по личной инициативе. Нередко они производят такие неофициальные проверки к праздникам, своим дням рождения и т.п.

Практически все предприниматели уверены, что поддержание хороших неформальных отношений с представителями различных проверяющих инстанций является абсолютной необходимостью. Предприниматели обычно не ждут от хороших неформальных отношений с представителями проверяющих инстанций каких-то особых преференций для себя, потому что такие отношения не освобождают бизнес от неформальных выплат при проверках. Но определённое лояльное отношение к себе при проведении таких проверок они ожидают. Как правило, поддержание хороших отношений с проверяющими инстанциями не оценивается предпринимателями как коррупция или возможности проявлений коррупции. Намного чаще как коррупционные действия они оценивают требования взяток при проверках их бизнесов проверяющими инстанциями.

В большинстве организаций среднего бизнеса, а в некоторых случаях и малого, за обеспечение неформальных связей с представителями проверяющих инстанций отвечают либо специально выделенные сотрудники, либо бухгалтеры, менеджеры или другие работники, непосредственно по своей профессиональной деятельности связанные контактами с теми или иными проверяющими инстанциями. Например, чаще всего, с представителями налоговых органов и банковских структур поддерживают отношения главные бухгалтеры. Поддержание хороших неформальных отношений с проверяющими инстанциями чаще всего выражается в неформальных визитах в эти организации с небольшими подарками или сувенирами перед праздниками, перед или при сдаче отчётности и т.п.

3.3. Основные проблемы малого и среднего бизнеса

Проверяющие инстанции пользуются предоставленными им законодательством полномочиями скорее для извлечения коррупционных выгод, чем для отстаивания интересов государства и местных сообществ. В частности, Санэпидемстанции используют для этих целей так называемые санитарные минимумы. Ещё в советский период каждый магазин должен был иметь в продаже определённый минимум товаров. В настоящий период этот санитарный минимум превратился фактически в перечень того, что можно продавать в магазине. Каждое изменение ассортимента товаров предприниматель, владеющий магазином, должен согласовать с Санэпидемстанцией. При этом обычно никаких проблем у предпринимателя с утверждением нового списка санитарного минимума не возникает: нужно просто принести в Санэпидемстанцию соответствующий документ и за соответствующую оплату он будет утверждён. В подавляющем большинстве случаев представители Санэпидемстанции даже не посещают перед утверждением такого нового санитарного минимума магазин и не проверяют товар. Оплата получения санитарных минимумов фактически превратилась в постоянный источник внебюджетного финансирования санитарных служб нашей страны.

ПРОВЕРКИ БИЗНЕСА ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ОРГАНОВ МИЛИЦИИ

Особенно часто осуществляют такие неофициальные проверки сотрудники различных подразделений милиции. И именно милиция создаёт для малого и среднего бизнеса больше всего проблем по сравнению с другими проверяющими органами. Важнейшей причиной такого положения являются очень широкие, практически неограниченные полномочия милиции в контроле малого и среднего бизнеса, предоставленные милиции на основе норм российского законодательства, в первую очередь, на основе норм Федерального закона от 18.04.1991 г. № 1026-1 "О милиции".

По нормам закона милиция может проводить практически любые проверки малого и среднего бизнеса. Например, любой работник милиции может остановить автомобиль с товаром и потребовать доказать, что этот товар не краденый. Малый предприниматель не всегда может оформить все возможные документы на свой товар, полученный с какой-либо оптовой базы: накладные, счета, счета-фактуры, сертификаты на товар и т.п. Каких-либо документов у него всегда не хватает, но за взятку работнику милиции эту проблему обычно можно решить. Работники милиции в такой ситуации могут арестовать товар и провести разбирательство того, насколько соответствует нормам законов и ведомственных инструкций оформление товара и его качество. После таких разбирательств не всегда весь товар возвращается из милиции предпринимателю, особенно, если это продукты питания. Кроме того, продукты питания могут испортиться. Поэтому взятки работникам милиции в таких ситуациях являются обычным делом для предпринимателей малого бизнеса.

СЕТЕВЫЕ СТРУКТУРЫ ОСУЩЕСТВЛЯЮТ НЕДОБРОСОВЕСТНУЮ КОНКУРЕНЦИЮ С МАЛЫМ БИЗНЕСОМ В ТОРГОВЛЕ И СФЕРЕ УСЛУГ

Органам власти городов и районов проще и легче работать с сетевыми структурами в торговле и сфере услуг. Большое число мелких предпринимателей создаёт проблемы для органов власти и со сбором налогов, и с получением незаконной ренты. А сетевые структуры в этом смысле более управляемы. Поэтому сетевые структуры поддерживаются во всех городах, особенно в Москве, в ущерб развитию малого бизнеса. Основными сферами вытеснения сетевыми структурами малого бизнеса являются торговля, общественное питание, игровой бизнес и казино, в частности, службы бытового обслуживания населения, аптечный бизнес и некоторые другие.

Процесс вытеснения малого бизнеса средним в торговле и предоставлении услуг является, по-видимому, вполне закономерным. Но предприниматели отмечают, что содействие такому вытеснению малого бизнеса со стороны органов власти и государственного или муниципального управления имеет коррупционный характер, потому что осуществляется не в конкуренции за потребителя, а в результате административных предпочтений.

Проблема недобросовестной конкуренции сетевых структур, близких к органам власти муниципального или регионального уровня, во многом связана с предоставлением нежилых помещений для ведения бизнеса и разрешениями на отвод земель под строительство. В этой сфере сетевые структуры, близкие к органам власти муниципального или регионального уровня, почти всегда получают существенные преимущества. Нередко обычному предпринимателю в Москве в том или ином окружном управлении Департамента имущества могут предложить для ведения бизнеса только несколько подвалов, в том числе и полузатопленных. Но для отдельных сетевых структур необходимые помещения находятся в более выгодных местах, на самых престижных магистралях, даже в центре города. Так сравнительно недавно, одна из сетевых структур, занятых игровым бизнесом сумела пристроить свой объект к зданию центрального магазина "Детский мир". Кроме того, когда для объектов сетевых структур, близких к московским органам власти и управления, не находится помещений на первых этажах зданий, им нередко разрешают вывести отдельные входы из подвалов и полуподвалов на улицу. Получить подобное разрешение для предпринимателя, не входящего в такие сетевые структуры, просто невозможно.

Сетевые структуры, близкие к органам власти муниципального или регионального уровня, обычно получают существенно более выгодные условия по платежам за используемые нежилые помещения, затраты на оплату которых являются для любого бизнеса в городских условиях важнейшей статьёй расходов.

Такие организации получают за счёт использования административного ресурса высокий уровень капитализации своего бизнеса, что является существенным преимуществом в их конкуренции с другими малыми и средними бизнесами. Такие сетевые структуры, как правило, получают очень комфортные условия для своего развития от органов власти и управления: имеют возможности получать кредиты и гарантии по кредитам, к ним применяется льготный режим проверок различными структурами, они получают возможности утверждать планы своего развития, когда можно планировать бизнес на несколько лет вперед, и т.п. Такой режим благоприятствования со стороны региональных и

3.3. Основные проблемы малого и среднего бизнеса

муниципальных органов власти и управления позволяет сетевым структурам строить и вводить в действие новые объекты своего бизнеса, не обращая внимания на высокую арендную плату, плату за землеотводы и необходимость первоначальных инвестиций.

В итоге, именно сетевые структуры имеют возможность выдерживать жесткие условия ведения бизнеса в регионах, в крупных городах, а независимые предпринимательские структуры - нет. Складывается ситуация, когда органы власти и управления регионов могут утверждать, что на их территориях успешно развивается бизнес, не добиваясь формирования условий более или менее свободной и честной конкуренции за потребителей товаров и услуг. А сетевые структуры, близкие к органам власти муниципального или регионального уровня, оказываются заинтересованными, даже ценой повышенных издержек своих бизнесов, в поддержании таких жестких условий ведения бизнеса, поскольку эти условия и опека органов власти и управления регионального и муниципального уровней защищают от прихода новых конкурентов в сферу их деятельности.

НЕДОБРОСОВЕСТНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ БИЗНЕСОВ, БЛИЗКИХ К ОРГАНАМ ВЛАСТИ

Преимущества в конкуренции получают почти всегда предпринимательские структуры, созданные органами власти для реализации собственных интересов или близкие к ним. На каждом уровне власти такие предпринимательские структуры создаются специально. На федеральном уровне - это крупный экспортный бизнес, который используется для финансирования политических кампаний и выборов. На региональном уровне - средний для тех же целей. На муниципальном уровне - средний и малый для получения дополнительных доходов. Эти предпринимательские структуры получают победы в конкурсах по закупкам для муниципальных и государственных структур, права на аренду нежилых помещений, отводы земель под строительство и т.п.

АССОЦИАЦИИ БИЗНЕСА РАБОТАЮТ НА СВОИ ИНТЕРЕСЫ, А НЕ НА ИНТЕРЕСЫ БИЗНЕС-СООБЩЕСТВА

Ассоциации бизнеса в России довольно развиты. Многие предприниматели являются членами разнообразных ассоциаций федерального (таких, как "Опора России" или Торгово-промышленная палата РФ) и регионального уровней (например, отделения Торгово-промышленных палат в регионах и других ассоциаций бизнеса, ориентированных на защиту конкретных интересов). Но защиту и отстаивание своих интересов представители малого и среднего бизнеса от таких ассоциаций получают далеко не всегда. Нередко руководители таких ассоциаций устраивают с помощью связей с представителями органов власти собственные карьеры в публичной сфере, распределяют, не забывая о себе, бюджетные и грантовые финансы, но не решают общих проблем бизнеса.

РЕГИСТРАЦИЯ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ

Проблемы регистрации и лицензирования чаще всего мало волнуют малый и средний бизнес, потому что выполняются довольно редко, обычно через посредников. Этим посредникам предприниматели платят деньги по официальным договорам, а как посредники осуществляют регистрацию и лицензирование - уже не знают. Фактически получается, что малый и средний бизнес

во всех регионах уже решил проблемы регистрации и лицензирования, но эти решения являются во многом коррупционными, заметны тенденции институционализации решений такого рода, в первую очередь, через посредников между властью и бизнесом.

Настоящая ситуация с проблемами регистрации и лицензирования не позволяет считать их решёнными, но методы их решения, которые предлагают структуры власти, фактически не снижают уровень коррупции в этих сферах. Например, во многих регионах была организована регистрация малого и среднего бизнеса по системе так называемого "одного окна", т.е. с помощью процедур сдачи тех или иных наборов документов для регистрации одному чиновнику, обычно в налоговой службе, и получения от него же через некоторый период времени удостоверения о регистрации или обоснованного отказа в ней. Реализация регистрации бизнеса по системе "одного окна" оказалась далёкой от соответствующих деклараций должностных лиц органов государственного и муниципального управления: вместо одного подхода к "окну" необходимо было осуществлять четыре, перед этим и между подходами к этому "окну" необходимо было собирать дополнительные справки и документы, необходимые для регистрации и т.п. В итоге пока система регистрации в "одно окно" уровень коррупции ни в одном регионе не снизила.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ СИЛОВЫХ СТРУКТУР И БИЗНЕСА

Первоначальное "крышевание" бизнеса криминальными структурами в большинстве регионов ушло в прошлое. Многие предприниматели гордятся тем, что их малый или средний бизнес вообще не связан с криминалом никакими обязательствами. Но в настоящий период наблюдается фактическая замена криминального "крышевания" бизнеса, его "крышеванием" либо подразделениями милиции, либо приближёнными к тем или иным подразделениям милиции охранными структурами. Во многих случаях такие подразделения милиции или охранные структуры действительно эффективно защищают бизнес от возможных притязаний криминальных структур. Но эта защита никогда не производится бесплатно, т.е. в счёт налогов, которые платит бизнес. Каждому бизнесу необходимо нести довольно существенные издержки по оплате тех или иных охранных структур именно своего бизнеса. В очень редких случаях даже предприниматели малого бизнеса оказываются способными самостоятельно защитить свой небольшой магазин, например. Но для этого им приходится применять не столько силу, сколько мероприятия по формированию своего высокого статуса, чтобы криминал боялся с ними связываться.

РОЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРАКТИКЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Нормы законодательства играют важную роль в регулировании взаимоотношений власти и бизнеса. При этом более важной представляется предпринимателям роль федерального законодательства, потому что наибольшее влияние на принятие решений в бизнесе оказывают нормы налогового, таможенного и уголовного законодательства.

И, тем не менее, в практике регулирования взаимоотношений власти и бизнеса намного более важную роль, чем законодательство, играет неформальная практика. Органы государственного и муниципального управления чаще всего

3.3. Основные проблемы малого и среднего бизнеса

используют нормы законов для того, чтобы получить возможности доминирования над бизнесом тем или иным способом: через возможности изменения налогов и условий предоставления отчётности, проведения проверок, распоряжения частью прибылей бизнеса через неформальные изъятия и т.п.

Предприниматели нередко изучают нормы законов для того, чтобы их обойти. И такая позиция вполне оправдана, поскольку в большинстве случаев применение норм законов не столько решает те или иные проблемы бизнеса, сколько создаёт ему проблемы. Так, проверки противопожарного состояния предприятий и офисов практически не способствуют улучшению противопожарной безопасности, проверки санитарного состояния мало влияют на санитарное состояние предприятий, хорошие отношения с милицией не гарантируют бизнес от хищений и т.п. Реальное решение всех проблем, за которые формально отвечают проверяющие инстанции, остаётся за самими предпринимателями. Нередко проверяющие инстанции навязывают предпринимателям более дорогие и менее эффективные решения соответствующих проблем, заставляя приобретать у конкретных поставщиков те или иные пожарные или милицейские сигнализации, например.

ВОЗМОЖНОСТИ БИЗНЕСА ПРОТИВОСТОЯТЬ КОРРУПЦИОННЫМ ПРАКТИКАМ

Возможности бизнеса противостоять коррупционным практикам во взаимоотношениях с органами власти и государственного или муниципального управления довольно ограничены.

Во-первых, поодиночке предприниматели имеют мало шансов отстоять свои права в спорах и конфликтах с органами государственного или муниципального управления, поскольку против их административного ресурса для предпринимателей наиболее эффективным в условиях коррупции в судах и администрациях различных уровней является дача взяток или иная коррупционная практика. Наибольшие шансы в отстаивании своих прав имеют предприниматели, давно работающие в частном бизнесе, имеющие хорошие отношения с различными высокопоставленными чиновниками и хорошую репутацию в тех или иных органах власти и управления. В этих случаях такие предприниматели с большим стажем, обычно имеющие бизнес среднего уровня, могут бороться с произволом одних чиновников, обращаясь к другим, с которыми у них налажены хорошие неформальные отношения. Нередко в качестве таких высокопоставленных чиновников выступают федеральные инспекторы по регионам. В некоторых случаях предприниматели могут отстоять свои права, даже не обращаясь реально к таким высокопоставленным чиновникам, а только намекая проверяющим, что имеют такие возможности. Но и тогда предприниматели скорее прибегают к коррупционным практикам, чем не используют их, потому что выстраивание неформальных отношений с высокопоставленными чиновниками, которые могут защитить предпринимателей именно так могут быть оценены.

Во-вторых, практически все предприниматели воспринимают незаконные и неформальные поборы со стороны органов власти и государственного или муниципального управления как просто дополнительные издержки бизнеса, как условия его ведения, а не как его потери. В этой ситуации предприниматели, как правило, просто не представляют себе, как реально можно было бы решать

Глава 3. Анализ взаимодействия бизнеса и власти

те или иные проблемы своих бизнесов без взяток и иных коррупционных практик. Причина в том, что при попытках отказа от применения коррупционных практик предприниматели начинают явно проигрывать своим конкурентам на рынках товаров и услуг, на которых они ведут свои бизнесы.

В итоге, с помощью некоррупционных практик решать свои проблемы и отстаивать свои права отдельным предпринимателям крайне затруднительно.

В-третьих, в ситуации затруднений в отстаивании своих прав отдельными предпринимателями, их ассоциации также оказываются неспособными это сделать. Ассоциации бизнеса в регионах включают довольно много членов-предпринимателей, нередко один и тот же предприниматель является членом не одной, а одновременно нескольких ассоциаций бизнеса. Но эти ассоциации бизнеса нередко оказываются неспособными выработать общие позиции по проблемам развития бизнеса, обеспечения честной конкуренции и в сфере взаимодействия с органами власти и государственного или муниципального управления. Органы власти пользуются этой особенностью ассоциаций бизнеса в регионах, содействуя тому, чтобы предприниматели отстаивали свои права и решали свои проблемы поодиночке, поскольку это способствует получению чиновниками их своеобразной административной ренты.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Проверяющие инстанции во всех регионах занимаются, в основном, тем, что получают административную ренту с малого и среднего бизнеса в ходе проверок. Администрации регионов, городов и районов считают себя вправе с помощью изъятия у малого и среднего бизнеса тех или иных неформальных выплат получать неформальные доходы, никак не способствуя развитию бизнеса. В этом смысле неформальные выплаты администрациям разных уровней для решения каких-то проблем этих администраций или в ходе проверок теми или иными инстанциями следует оценивать как своеобразную административную ренту с бизнеса. Размер этой ренты таков, что позволяет существовать доста-точно прибыльным бизнесам в регионах, городах и районах, но практически никогда не дает им возможности осуществлять существенные инвестиции в бизнес, не позволяет малому бизнесу вырасти в средний, а среднему - в крупный.

Некоторое исключение составляют бизнесы, тесно связанные с теми или иными администрациями, а также близкие администрациям сетевые структуры. Но и в этих случаях развитие даже таких бизнесов, имеющих определённые административные преимущества в конкуренции на рынках, не позволяет им осуществлять существенные инвестиции в собственное развитие.

В сфере регулирования взаимоотношений власти и бизнеса наиболее значимы неформальные отношения и процедуры, а нормы законов используются сторонами скорее для подтверждения своих полномочий, чем для реального решения проблем. На основе отработанных норм практики взаимоотношений власти и бизнеса можно надеяться на разработку и внедрение таких норм законодательства, которые будут реально соблюдаться и властью, и бизнесом, а кроме того, будут способны разрешать реальные проблемы их взаимоотношений.

В сфере контроля бизнеса со стороны государственных и муниципальных органов управления следует регламентировать не число проверок, а их направленность. Проверки должны приводить к реальному улучшению состояния дел в той или иной сфере: налоговой, противопожарной, санитарной, сфере безопасности и т.п. Проверяющие инстанции должны консультировать бизнес, помогать ему решать проблемы, а не оставлять их нерешёнными, чтобы время от времени можно было получать взятки за оформление благоприятных для бизнеса заключений по результатам проверок, как это происходит в настоящий период.

ГЛАВА 4

РЕКОМЕНДАЦИИ

В каждой конкретной ситуации комплекс условий и обстоятельств, определяющих тот или иной образ взаимодействия предпринимателей и государственных органов, уникален. Точно так же меры, которые могут помочь минимизировать негативные явления во взаимоотношениях предпринимателей и государственных органов должны разрабатываться под конкретные задачи. В данном случае речь идет о мерах и мероприятиях, которые могут быть инициированы непосредственно бизнес-сообществом. Соответственно, конкретные мероприятия должны разрабатываться в бизнес-среде теми, кто в дальнейшем их будет реализовывать.

Формулирование основополагающих принципов и векторов дальнейшей деятельности требует значительно более глубокой и сложной проработки. Приводимые ниже рекомендации призваны заложить основы дальнейшей деятельности. Они определяют наиболее перспективные направления работы бизнес-сообщества на пути снижения коррупции во взаимодействии с государственными органами.

Весь комплекс предлагаемых к внедрению мер целесообразно разбить на три взаимосвязанные группы:

1. Меры, корректирующие собственную практику ведения бизнеса предпринимателем.
2. Меры, определяющие стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей.
3. Меры макроуровня (политические и управленческие), направленные на глобальное изменение ситуации в стране.

Взаимосвязь этих трех групп очевидна: меры второй группы должны способствовать реализации мер первой группы, а меры третьей группы призваны обеспечивать эффективность и устойчивость мер первых двух групп.

Также необходимо ввести еще одно разделение предлагаемых мер - разделение по времени внедрения или срочности. С этой точки зрения, среди предлагаемых мер есть первостепенные, которые необходимо начинать реализовывать как можно скорее и которые могут дать результат в ближайшем будущем. Естественно, часть мер ориентирована на более отдаленную перспективу и требует более длительного времени для подготовки и непосредственной реализации.

Таким образом, можно выделить несколько уровней мероприятий:

- краткосрочные;
- среднесрочные;
- долгосрочные.

Две представленные выше классификации в значительной мере близки другу другу. Основным критерием в данном случае можно считать возможность более или менее автономного выполнения того или иного мероприятия. Если у предпринимателей есть возможность сделать что-то самим, то это можно считать

4.1. Группа мер по изменению индивидуальной практики

мерой краткосрочного периода. В большинстве случаев, чем раньше такие меры оказываются реализованными (естественно, при условии соблюдения некоторых принципиальных моментов, о которых будет сказано дополнительно), тем лучше для антикоррупционной стратегии.

Таким образом, если мы говорим о мерах, корректирующих собственную практику ведения бизнеса предпринимателями, то очевидно, что это и есть тот самый базовый уровень антикоррупционной стратегии, который требует немедленного внедрения.

В случае с мерами, определяющими стратегию и содержание совместной деятельности предпринимателей, уже не так однозначно, что и за чем должно следовать. Поэтому в той части предложений, которые будут относиться к этой категории, будет дополнительно обозначена временная характеристика предлагаемых мер.

Учитывая специфику задач, поставленных перед разработчиками стратегии, третья категория мер - меры политического уровня - вынужденно приобретают второстепенный характер. Естественно, обеспечение представительства интересов малого и среднего бизнеса на муниципальном, региональном или федеральном уровнях имеет первостепенное значение для цивилизованного развития как самого бизнеса, так и общества в целом. Однако другие задачи из этой группы, такие как изменение глобальных правил игры (в основном законодательства), требуют значительных и долгосрочных усилий. Кроме того, многие из этих мер предполагают взаимную заинтересованность и инициативность как бизнес-сообщества, так и государственных структур в изменении существующей ситуации. Это требует не только готовности обеих сторон к глубокой кооперации, но и существенных усилий по коммуницированию и согласованию позиций сторон. В настоящее время это является, безусловно, важным, но долгосрочным элементом антикоррупционной стратегии.

Задачи и инструменты, приводимые ниже, определяются исключительно спецификой нынешнего взаимодействия бизнеса и власти. Они могут меняться по мере того, как будет меняться характер и содержание этого взаимодействия.

4.1. Группа мер по изменению индивидуальной практики

Данная группа мер ориентирована на изменение каждодневной практики взаимодействия отдельных предпринимателей и представителей различных государственных и муниципальных структур. Это существенный элемент антикоррупционной стратегии, который имеет как практическое, так и символическое значение.

Главными задачами рассматриваемых мер являются:

- максимальное снижение ущерба, наносимого бизнесу административными барьерами, выстраиваемыми властью;
- сокращение поборов, к которым систематически и повсеместно прибегают представители власти;
- создание нормальных стабильных условий для функционирования и развития бизнеса.

Кроме того, начало реализации мер этой категории должно про-

Глава 4. Рекомендации

демонстрировать чиновникам и другим представителям государственных, муниципальных и частных структур, что участники антикоррупционной инициативы приступают к реальным организованным действиям и дальнейшее взаимодействие должно строиться на новых принципах.

Основными проблемами отдельных предпринимателей, на разрешение которых ориентированы рассматриваемые меры, являются:

1. Тактическое удобство использования коррупции и нарушения законов самими предпринимателями как способа индивидуального приспособления при абсолютной стратегической бесперспективности.

2. Постоянный прессинг поборов, которые загоняют предпринимателя в порочный круг нарушений закона и уклонения от ответственности, что лишает бизнес существенной доли прибыли и не позволяет ему развиваться.

3. Многочисленные "законные" платежи различным контрольным службам и "монополистам" вроде электриков или "Водоканала", которые осложняют не только начало нового бизнеса, но и реорганизацию или развитие любого существующего.

4. Отсутствие доступного инвестиционного финансирования, которое в большинстве случаев связано с теневым характером работы и учета большинства существующих коммерческих организаций.

5. Неадекватный характер арендных отношений, связанный с невероятными поборами и дискриминацией и приводящий к дополнительному усложнению начала работы новых или развитию существующих бизнесов.

6. Трудности приобретения и оформления собственности (недвижимость, земля), которые усложняют развитие и функционирование не только производственных предприятий, но и многих предприятий сектора обслуживания или сферы услуг.

7. Неопределенность и неурегулированность прав собственности, которые создают дополнительные условия для роста поборов и, по сути, нелегального подчинения независимых бизнесов заинтересованными лицами.

Для снижения остроты вышеуказанных проблем необходим целый комплекс мер, последовательная и систематическая реализация которых является необходимым условием успеха антикоррупционной стратегии. Далее будет предложена именно комплексная концепция противодействия коррупции, поскольку, как уже отмечалось, для успеха необходимы меры разных уровней. Часть упомянутых проблем может быть разрешена только при внедрении предпринимателями в свою рабочую практику следующих принципов управления:

1) максимально стремиться следовать действующим нормам - это единственный способ лишить оснований требования взяток и обрести независимость от власти⁴;

2) знать законы и иные нормативные акты, регулирующие деятельность своего бизнеса и контрольные функции властных органов - очень часто чиновники оказываются не очень хорошо осведомлены о деталях правового регулирования своей деятельности и деятельности предпринимателей, и в случае аргу-

⁴ Практика показывает, что, когда бизнес работает в правовом поле, у предпринимателя оказывается значительно больше шансов отстоять свои позиции без использования коррупционных механизмов. В противном случае единственным способом разрешения проблемы остается коррупция.

4.1. Группа мер по изменению индивидуальной практики

ментированного и подкрепленного фактами несогласия предпринимателя, "забывают" о первоначальных претензиях;

3) следить за изменениями в законах и иных нормативных актах - часто чиновники ссылаются на утратившие силу правовые нормы, регулирующие деятельность бизнеса, в таких ситуациях это эффективный способ противодействия необоснованным претензиям;

4) использовать "книги учёта контрольных проверок" - по отзывам некоторых предпринимателей это хороший способ контроля частоты проверок, создающий хотя бы какие-то преграды на пути бесконтрольных и бессистемных проверок;

5) стремиться к объединению усилий с другими предпринимателями - такое стремление и осознание необходимости объединять усилия уже есть, однако, необходимо активизировать поиск общих интересов с другими предпринимателями (необязательно работающими в той же сфере деятельности).

Данные меры являются рамочными и предполагают самостоятельное наполнение конкретным содержанием. В подтверждение работоспособности такого подхода можно отметить, что позитивный опыт отдельных предпринимателей демонстрирует выгоду четкой работы в рамках закона без "разгильдяйства", абсолютно дотошно, занудно. Это требует серьезных усилий на начальных стадиях внедрения новых принципов работы, но позже с лихвой окупается.

Также крайне важна символическая составляющая стратегии. Например, офисы (помещения) или входы в них целесообразно оформлять яркими плакатами вроде:

Здесь не дают взятки

Такие надписи имеют самодисциплинирующее значение, обеспечивают дополнительную рекламу и создают психологические неудобства для контролеров и вымогателей взяток. Будет хорошо, если подобный лозунг будет разработан коллективной организацией предпринимателей. В этом случае он позволит мгновенно отличать предпринимателей, входящих в объединение, от остальных и обеспечит дополнительную символическую защиту от незаконных притязаний.

4.2. Группа мер по коллективному противодействию коррупции

Эта группа мер является наиболее важным элементом антикоррупционной стратегии. Дело в том, что борьба с коррупцией является классическим общественным товаром. В данном случае под общественным товаром имеется в виду изъян рыночного механизма, предполагающий следующую проблему. Инициативный бизнесмен, который предпринимает антикоррупционные меры, улучшает общую обстановку не только для себя, но и для других предпринимателей, которые тоже получают возможность работать с более эффективным и честным государственным аппаратом. Но другие предприниматели ничего не делали для улучшения ситуации, а инициативный бизнесмен сталкивался со всеми проблемами - дополнительными проверками, судебными тяжбами, административным давлением.

С другой стороны, если инициативный бизнесмен находит единомышленников, которые объединяются и сообща решают возникающие вопросы, то издержки распределяются уже между большим числом людей, и проблемы оказываются не такими неподъемными.

Таким образом, противодействие коррупции со стороны предпринимателей в их взаимоотношениях с органами власти и государственного или муниципального управления может быть эффективным только если оно будет коллективным. Наибольшего эффекта противодействие коррупции достигнет при согласованных усилиях в этой сфере деятельности предпринимателей и чиновников различных уровней управления, но работа с чиновниками, к сожалению, не входит в сферу деятельности настоящего проекта. Предлагаемые ниже меры ориентированы, в первую очередь, на организации предпринимателей (ассоциации, объединения и т.п.).

Нельзя сказать, что на настоящий момент в регионах и на федеральном уровне не существует таких организаций. Проблема заключается в неполном использовании их потенциала. Ассоциации бизнеса в регионах для достижения определенных успехов в противодействии коррупции должны изменить практику своей деятельности. Самое главное - ассоциации бизнеса должны оказаться способными выработать представление об общих интересах бизнеса в каждом регионе. Общий интерес обобщённо можно сформулировать следующим образом: коррупция приводит к повышению уровня издержек любого бизнеса и не даёт ему развиваться, не позволяет предпринимателю реализовать свой потенциал, ради которого большинство из них и начинают заниматься бизнесом. Поэтому бизнес-сообщество должно в течение относительно короткого периода времени приложить определённые дополнительные усилия, в частности, осуществить финансовые затраты и провести в своих бизнесах некоторые изменения в процедурах взаимодействия с органами власти и государственного или муниципального управления, чтобы заменить коррупционные практики на некоррупционные. При этом ожидать существенного эффекта от внедрения некоррупционных практик в сферу взаимодействия бизнеса и власти можно только в тех случаях, когда некоррупционные практики будут не менее, а более эффективными в решении проблем, для которых в настоящий период используются коррупционные практики.

Важнейшим критерием и, одновременно, важнейшей целью отказа от коррупционных практик и замены их некоррупционными является улучшение взаимодействия и взаимопонимания бизнеса и власти в развитии своих реги-

4.2. Группа мер по коллективному противодействию коррупции

онов. Было бы желательно каждое предложение по противодействию коррупции оценивать с позиций того, насколько оно способствует реализации этой важнейшей цели. Предложения, способствующие усилению конфронтации бизнеса и власти в регионах, по крайней мере, на первых этапах реализации системы антикоррупционных мер должны отклоняться и не предлагаться к реализации. Причина в том, что при усилении конфронтации власть своим административным ресурсом сделает невозможным ведение тех бизнесов, которые попытаются проводить антикоррупционные мероприятия. В итоге - попытки проведения антикоррупционных мероприятий приведут, скорее всего, к усилению коррупции и подконтрольности оставшихся в регионе бизнесов.

Улучшение взаимодействия и взаимопонимания бизнеса и власти в развитии своих регионов может проводиться на основе выработки общих интересов власти и бизнеса в этой сфере. В частности, на основе неформальных договорённостей, которые в дальнейшем могли бы оформляться официальными документами, власть и бизнес могли бы вести более ответственную социальную политику: бизнес брал бы на себя обязательства честно платить налоги, а власть - открыто и подконтрольно гражданскому обществу осуществлять расходы на социальные нужды, включая медицину, образование, ЖКХ и транспорт в соответствии с установленными приоритетами и с учётом проблем особо нуждающихся категорий граждан. Увеличение легальных выплат налогов должно при этом сопровождаться снижением неформальных выплат бизнеса органам государственной или муниципальной власти. Такое сотрудничество власти и бизнеса могло бы само по себе снижать уровень коррупции в регионах за счёт сокращения теневых выплат бизнеса власти, расширения легальных выплат налогов и повышения уровня открытости бюджетных расходов.

Повышение уровня легальных выплат налогов не должно означать запрета бизнесу оказывать материальную или финансовую помощь гражданам или организациям на индивидуальной основе. Но было бы желательно рекомендовать ассоциациям бизнеса организовывать для этих целей специальные фонды, в которые собирались бы финансы различных бизнесов и которые направляли бы эти финансы на реализацию уставных задач по решениям попечительских советов этих фондов. Органы власти могут иметь возможности отводить кандидатуры из состава попечительских советов таких фондов, но не должны прямо руководить их деятельностью. А в ответ на такого рода инициативы бизнеса органы государственного и муниципального управления должны полностью прекратить практику неформальных поборов на проведение праздников, поддержку нуждающихся, ремонт дорог, фасадов домов и т.п. Для реализации своих потребностей органы власти и государственного или муниципального управления могли бы обращаться к фондам, созданным бизнесами, с обоснованиями своих предполагаемых финансовых расходов. С помощью создания таких фондов бизнесы в регионах будут реально способствовать развитию благотворительности и социальной сферы, но без непосредственного контакта с органами власти и государственного или муниципального управления, что будет снижать уровень коррупции в регионах.

Глава 4. Рекомендации

Важными целями реализации коллективных мер антикоррупционной стратегии являются:

- сокращение до минимума возможностей чиновников получать административную ренту;
- обеспечение возможностей честной конкуренции за потребителей товаров и услуг, а не за доступ к административному ресурсу;
- обеспечение реальной защиты прав собственности не только отдельных или всех предпринимателей, но и всех граждан;
- расширение возможностей развития малого и среднего бизнеса в регионе, возможностей перехода малого бизнеса в средний, а среднего - в крупный.
- защита интересов предпринимателей в ситуациях возникновения разногласий с государственными, муниципальными властями или другими организациями, связанными с властью. Это должно позволить предпринимателям снизить тяжесть возможного давления на отдельных бизнесменов, подменив индивидуальную ответственность коллективной;
- поддержка предпринимателей в их усилиях решения задач, рассматривавшихся в группе индивидуальных антикоррупционных мер - это позволит повысить эффективность мер и снизить индивидуальные затраты предпринимателей на их внедрение;
- создание эффективных постоянных механизмов лоббирования групповых интересов в местных (муниципальных) и региональных органах власти;
- обеспечение и защита автономности предпринимательства от власти - достаточно часто успешный бизнес отбирают или скупают для извлечения прибыли без особых усилий или для последующей распродажи по частям с извлечением прибыли, что обычно разрушает успешный бизнес и мешает развитию здоровой конкуренции на рынке;
- снижение издержек законопослушного поведения предпринимателей - коллективные стратегии позволяют компенсировать издержки, связанные с изъятиями рынка.

Предлагаемые коллективные меры противодействия коррупции призваны помочь в решении следующих основных проблем:

- низкая степень готовности предпринимателей к объединению, потребность в совместных действиях возникает и реализуется только в критических ситуациях, после разрешения проблемы объединение распадается;
- плохая защита частной собственности в стране - право собственности дискредитировано и часто отрицается из-за множества формальных нарушений, которых практически невозможно избежать при оформлении;
- слабый учет мнений предпринимателей в процессе законодательства;
- нестабильность законодательства⁵;
- закрытость власти и властных процедур, государство работает "отдельно" от общества.

⁵ "Что будет у нас? Законы меняются достаточно часто, и что будет через год, никто не знает. Если бы можно было заглянуть в будущее и быть уверенным, что ничего не изменится, с удовольствием бы сделал так, чтобы никаких вопросов и претензий со стороны органов власти к нам не было. И мы бы выполняли все такие условия, которые сейчас есть".

4.2. Группа мер по коллективному противодействию коррупции

Для реализации коллективной составляющей антикоррупционной стратегии представляется целесообразным запланировать целый комплекс мероприятий. Так как их спектр довольно широк, будет полезно разделить их на меры, которые обязательно реализовать в максимально сжатые сроки (меры ближайшей временной перспективы), и меры, реализация которых относится к более отдалённому периоду.

Среди срочных мер коллективной антикоррупционной стратегии можно выделить следующие:

1. Информирование власти о том, что работающий успешный бизнес ей выгоден. Мотивирование власти на сотрудничество с бизнесом в сфере антикоррупции. Это достаточно сложно, но вполне реально.

2. Создание среды постоянной комфортной корпоративной коммуникации. Это очень важно для обеспечения регулярного обмена информацией между предпринимателями.

3. Коллекционирование и распространение опыта "позитивных образцов" антикоррупционного поведения⁶. Это позволит существенно повысить "сопротивляемость" предпринимателей внешнему давлению.

4. Разработка, внедрение и контроль выполнения стандартов деловой этики, а также наложение санкций на их нарушителей. Коллективная организация предпринимателей должна быть инициатором повышения этического уровня ведения бизнеса в регионе и должна осуществлять определенный контроль над соответствием деятельности своих членов этим принципам морали и этики.

5. Единая служба мониторинга изменений законодательства и доведения необходимой информации до членов ассоциаций.

6. Развитие служб "быстрого юридического реагирования", которые предоставляли бы моментальную юридическую консультацию по телефону или с выездом на место - своеобразная "скорая юридическая помощь" - в ситуациях, когда права и интересы предпринимателей оказываются ущемленными⁷.

7. Реализация возможностей коллективной защиты в судах и административных разбирательствах отдельных предпринимателей со стороны ассоциаций бизнеса (для этого, возможно, необходимо будет создавать организации, занимающиеся юридической защитой предпринимателей с соответствующей оплатой их услуг ассоциациями или отдельными предпринимателями).

8. Комплекс семинаров, круглых столов и тренингов по повышению квалификации (экономические, юридические, бухгалтерские и др. аспекты деятельности) руководителей малого бизнеса. На практические семинары по конкретным темам можно приглашать чиновников из профильных

⁶ "Если реально будет появляться такой механизм, если он действительно будет реально понятен для простого директора, без всяких красивых слов извне, если он действительно поймет, что можно прожить целый год, зарабатывая деньги, на практике не давая, то почему дальше не осуществлять этого".

⁷ Как утверждали некоторые интервьюируемые, должностные лица очень часто отличаются слабым знанием законов. Кроме того, сложности и противоречия в законодательстве приводят к тому, что чиновники запутываются в них и часто сами допускают нарушения. Это обстоятельство используется предпринимателями крайне редко, а могло бы дать позитивный результат, как это демонстрируют некоторые примеры из практики.

Глава 4. Рекомендации

государственных структур⁸. На таких семинарах можно добиваться практической информации и рекомендаций по легальному решению тех или иных вопросов. Также это позволит раньше узнавать и лучше подготавливаться к предстоящим изменениям в практике работы органов.

9. Социально-психологические тренинги для руководителей малого бизнеса по созданию нужного климата в коллективе.

10. Коллективные организации предпринимателей должны предоставлять информационные и консультативные услуги бизнесу в большем объеме. Например, поиск новых сфер деятельности для малого бизнеса и помощь в их освоении - многие предприниматели ожидают от коллективных организаций бизнеса консультативных услуг по анализу конъюнктуры рынка и пр.

11. Поддержка ассоциациями бизнеса, фондами и отдельными предпринимателями деятельности негосударственных некоммерческих организаций, занятых правозащитной деятельностью, в частности, помощью гражданам и бизнесу в отстаивании прав собственности. Отстаивание прав собственности для всех граждан привела бы к решению важнейших проблем бизнеса и к более позитивному отношению граждан к бизнесу. Опыт показывает, что такой деятельностью более эффективно занимаются некоммерческие организации, а не непосредственно организации бизнеса.

12. Усиление влияния на общественное мнение и чиновников через СМИ. СМИ и общественное мнение - это один из основных ресурсов гражданского общества, посредством которого оно влияет на власть.

Среди мер, требующих больше времени на подготовку или реализацию, можно обозначить следующие:

1. Противодействие "доильному" бизнесу, создаваемому властью, в т.ч. посредством: а) коллективного бойкота (лишить их доходов); б) предоставления альтернативных (конкурирующих) услуг от имени ассоциаций бизнеса; в) судебных преследований в случае обнаружения нарушений законов.

2. Централизация социальной благотворительности на местном уровне - финансирование праздников, благоустройства территорий и т.п. через централизованный фонд, как описывалось выше.

3. Давление на власть с целью обеспечения прозрачности и доступности информации по следующим проблемам: а) муниципальная и региональная собственность на недвижимость; б) муниципальная и региональная собственность на землю; в) сделки с землей; г) перевод из жилого жилищного фонда в нежилой; д) распределение нежилых помещений.

4. Создание специальных экспертных советов предпринимателей при законодательных и исполнительных органах власти с задачами проведения оценок и экспертиз всех решений этих органов власти, касающихся бизнеса. Насколько влиятельными будут такие экспертные советы, будет зависеть от того, насколько эффективно, профессионально и активно ассоциации бизнеса отстаивают интересы бизнес-сообщества.

⁸ Согласно действующему законодательству, чиновники имеют право осуществлять научную и преподавательскую деятельность. Таким образом, приглашение на такие семинары может быть официальным. В некоторых случаях возможна выплата гонорара. Хотя необходимо учитывать, что в последнем случае должностное лицо может попасть в ситуацию конфликта интересов.

4.2. Группа мер по коллективному противодействию коррупции

5. Одним из направлений деятельности экспертных советов бизнеса можно сделать проведение постоянных антикоррупционных экспертиз всех законопроектов и нормативных документов, рассматриваемых органами власти. В этом случае будет снижаться возможность принятия органами власти решений, изначально способствующих развитию и расширению практики коррупции.

6. Создание специальных бизнесов предоставления займов малому бизнесу, а возможно, и среднему. Условия предоставления таких займов должны быть усилены соответствующим категориям предпринимателей и должны дополнять возможности администраций различных уровней управления, а также банковской системы по фактическому кредитованию бизнеса. На начальном этапе такого рода проекты не будут прибыльными, но после некоторого первоначального периода развития вполне способны приносить прибыль их владельцу.

7. Дополнительным антикоррупционным эффектом такого рода проектов будет быстрый и объективный аудит бизнесов, обращающихся за предоставлением им займов, со стороны бизнес-сообщества. Даже если не будет реализовано небанковское кредитование малого бизнеса, практика общественного аудита очень важна, так как позволит демонстрировать (или проверять) честность и прозрачность организаций-членов бизнес-ассоциации.

8. Возможно развитие совместной с властями деятельности по созданию "бизнес-инкубаторов" - бизнес-центров, в которых "молодому" или развивающемуся бизнесу предоставлялась бы комплексная помощь в решении различных организационных вопросов (регистрация, оформление, аренда, ведения бухучета др.). Задача таких структур - сделать проще вхождение на рынок для новых местных бизнесменов. В этом можно заинтересовать власти, которым подобные акции тоже очень полезны: больше бизнеса - больше известности, политических дивидендов, налоговых поступлений, рабочих мест, ресурсов для решения социальных вопросов и пр.

9. Сбор информации и организация правового преследования должностных лиц, нарушающих законодательство и законные интересы предпринимателей.

10. Организация повышения квалификации (на уровне региона) чиновников тех организаций, которые постоянно контактируют с бизнесом, а также, в качестве следующего шага, - подготовка кадров для властей, особенно - на муниципальном уровне.

В реализации коллективных мер антикоррупционной стратегии общественной организации бизнесменов предлагается использовать технологию "Нога в дверях". Сначала надо заключить с властью соглашение общего характера, которое включало бы заявление о намерениях совместно противодействовать коррупции и содержало несколько направлений активности. Главное условие - предельная публичность. Полезно распространить через прессу информацию о благородных намерениях властей, затем, пока еще не затихла волна общественного интереса, вбрасывать первое важное и конкретное предложение. Власть начнет его переваривать и думать, как ей следует на это реагировать. Пока она этим занята, надо вбрасывать следующее предложение. Все мероприятия необходимо осуществлять максимально публично, чтобы у власти было меньше возможностей отказаться от первоначальных обязательств.

Также очень важен символический элемент. Например, офисы (помещения) бизнеса, входящего в ассоциации, должны на видных для контролеров местах иметь яркие оповещения типа:

Член ассоциации X

**Находится под защитой
“Скорой юридической помощи”**

Такие оповещения позволят мгновенно отличать предпринимателей, входящих в объединение, и обеспечат дополнительную символическую защиту от незаконных притязаний.

Конкретные предложения по решению описанных выше проблем взаимоотношений малого и среднего бизнеса с органами власти и государственного или муниципального управления необходимо специально разрабатывать с учётом условий развития бизнеса в каждом конкретном регионе.

4.3. Группа политических и управленческих мер макроуровня

Системное противодействие коррупции в регионах требует принятия и исполнения многих решений на федеральном уровне государственного управления, а также ведения представителями бизнеса по сути политической деятельности. Такого рода предложения не должны реализовываться на начальных этапах противодействия коррупции в регионах, поскольку могут привести к конфронтации власти и бизнеса как на региональном, муниципальном, так и на федеральном уровнях. Такая конфронтация, в свою очередь, будет препятствовать противодействию коррупции. И, тем не менее, предложения, связанные с решениями федерального уровня и участием в политике могут рассматриваться на последующих этапах противодействия коррупции в регионах.

Основными задачами такой деятельности должны быть:

- защита и поддержка решения бизнесом задач из группы коллективных мер антикоррупционной стратегии;
- обеспечение представительства бизнес-ассоциаций в местных (муниципальных) и региональных органах власти;
- организация эффективного взаимодействия с федеральными партиями;
- обеспечение лоббирования интересов предпринимателей на федеральном уровне.

К политической деятельности представителей бизнеса могут относиться мероприятия, связанные с решением некоторых политических проблем, существенно влияющих на эффективность проводимой антикоррупционной политики в регионе. К политическим можно отнести, например, следующие предложения:

- обоснование и лоббирование ассоциациями бизнеса перераспределения налогов в регионе и на муниципальном уровне;
- проведение согласованных акций в частных средствах массовой информации, направленных против крупных коррупционеров;

4.3. Группа политических и управленческих мер макроуровня

- участие ассоциаций бизнеса в выборах с поддержкой антикоррупционных программ и кандидатов, занятых противодействием коррупции;
- формирование союзов между низовыми организациями бизнеса и федеральными партиями для захвата власти на низовом уровне и защиты этой власти;
- осуществление ассоциациями бизнеса и некоммерческими организациями контроля бюджетных расходов органов государственного и муниципального управления.

Средний бизнес в существенно большей степени, нежели малый, подвержен такой форме коррупционного давления как поборы на политические цели. По данным исследований Фонда ИНДЕМ, в промежутке между 2001 и 2002 гг. место этого вида коррупции по тяжести для бизнеса переместилось с двенадцатого места на пятое. Можно себе представить, как это изменялось по мере приближения к выборам. Очевидно, избежать жертвований на политические цели просто невозможно. Более того - это одна из форм влияния бизнеса на политику. Но чтобы это реализовалось в российских условиях, гораздо технологичнее включать корпоративные механизмы, основанные на публичных договорах между ассоциациями бизнеса как донорами и кандидатами на политические посты.

Важнейшими проблемами, непосредственно определяющими возможности противодействия коррупции в регионах, являются, например, следующие:

1. Расширение возможностей мотивирования региональных и муниципальных администраций собирать в регионах больше налогов и направлять их на решение проблем своих территорий.

2. Предоставление регионам и органам муниципального управления возможности получать реальные поступления в свои бюджеты, кроме налогов на недвижимость. Это привело бы к либерализации выделения помещений для деятельности бизнеса и получения разрешений на отводы земель для строительства зданий и сооружений.

3. Упорядочение функций контрольных органов в регионах с постепенной передачей части контрольных функций ассоциациям бизнеса, т.е. перевод контроля на саморегулирование определёнными структурами гражданского общества.

4. Введение ответственности контролирующих органов за результаты своих проверок, а регулирующих органов - за последствия принимаемых ими решений. В этих случаях можно надеяться на снижение уровня коррупционных практик контролирующих и регулирующих органов, поскольку они, а не только предприниматели, будут отвечать за безопасность бизнеса, в том числе и противопожарную, отсутствие массовых отравлений граждан и эпидемий среди них, вызванных плохими санитарными условиями деятельности тех или иных бизнесов, наличие сертификации товаров, которыми торгуют те или иные предприниматели и т.п. Естественно, что такая ответственность, в частности, для контролирующих органов будет наступать только при оформлении ими предварительно актов об успешных проверках. В результате можно надеяться, что представители контролирующих инстанций будут не только брать взятки и либо не оформлять акты (тогда и взятки не нужны - за всё будет отвечать пред-

Глава 4. Рекомендации

приниматель), либо оформлять их только при достижении удовлетворительных условий деятельности того или иного бизнеса.

Для определения возможностей мотивирования региональных и муниципальных администраций собирать в регионах больше налогов и направлять их на решение проблем своих территорий необходимо провести специальное исследование по следующим направлениям:

- провести анализ пояснительной записки к Налоговому Кодексу РФ и к законопроектам о поправках к нему, принимавшихся Государственной Думой РФ после его утверждения;
- провести анализ программы экономического развития Российской Федерации, разработанной в 2000 году Минэкономразвития РФ;
- провести серию интервью с экспертами по экономике и финансам.

Это специальное исследование должно позволить сформировать:

- матрицу налоговых поступлений на федеральный, региональный и местный уровни с указанием реально проводимых, а не декларируемых, финансовых транзакций;
- декларированные в Налоговом Кодексе РФ, федеральных законах и в других нормативных документах мотивов проявления активности регионов и муниципалитетов по собственному развитию, в частности, по повышению на своих территориях прибылей бизнесов, привлечения инвестиций и т.п.;
- предложения по увеличению налоговых поступлений в бюджеты регионов, связанные с реализацией мотивов их развития, а также проводимой антикоррупционной политикой. Предполагается, что в этих предложениях и власть, и бизнес, и граждане получают варианты возможного роста бюджетов регионов за счёт роста налоговых поступлений с бизнеса, снижения уровня неформальных выплат бизнеса органам власти и повышения уровня открытости бюджетного процесса;
- предложения по системе показателей позитивных изменений в развитии регионов за счёт проведения антикоррупционной политики в них;
- обоснование возможностей мотивирования органов власти и государственного и муниципального управления на развитие регионов и населённых пунктов за счёт расширения в них налоговых баз, повышения уровней бюджетных доходов за счёт повышения уровней легальных прибылей бизнеса наилучшим образом способствовало бы проведению в регионах и на муниципальном уровне антикоррупционной политики. Разработка предложений такого рода могла бы стать логическим продолжением настоящего проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаемый комплекс мер является своеобразной антикоррупционной "программой-максимумом". В идеальном случае наибольшая эффективность программы антикоррупционных действий будет достигнута при полной реализации всех мероприятий, перечисленных выше. Однако очевидным остается факт, что не все планы удастся реализовать полностью. Это извечная проблема сложных систем.

Тем не менее, даже реализация только части предложенных мер даст определенные положительные результаты по снижению коррупции. Просто результаты будут скромнее и менее заметны или их достижение займет больше времени.

Если в среде предпринимателей достигнуто согласие по поводу необходимости начала реализации антикоррупционной стратегии, то нет особой нужды дожидаться момента, когда обстоятельства сложатся таким уникальным образом, что будет возможно реализовать все сто процентов мероприятий антикоррупционной стратегии. Скорее, можно рекомендовать начинать работу, как только будет определен спектр возможных мер и способы их реализации. По мере их исполнения ситуация в регионе может меняться, и в дальнейшем могут быть достигнуты даже лучшие результаты, чем можно было бы спрогнозировать в самом начале.

Приложение

Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Московской области

М. А. Гирка, В. А. Викторова

Диагностика коррупциогенности законодательства Московской области проводилась на основе анализа 48 законов, принятых Московской областной Думой. Перечень законов был сформирован на основе экспертной оценки их потенциальной коррупциогенности.

Особенность выявленных в законодательстве Московской области норм права, создающих потенциал для коррупции, заключается в том, что они, как правило, носят характер юридических дефектов. Коррупциогенные нормы законодательства Московской области продиктованы либо правовыми пробелами, либо так называемыми "ошибками в праве". Иными словами, основными причинами коррупциогенности является то, что:

- нормотворческий орган ошибочно полагает какие-либо отношения не подлежащими юридическому воздействию;
- нормотворческий орган ошибочно полагает возможность обойтись конкретизацией права в ходе его применения;
- нормотворческий орган ошибочно передает решение вопроса на усмотрение правоприменителя.

Тем самым, уровень возможной коррупции может быть снижен "подчисткой" правового поля, которая не затрагивает подхода к регулированию тех или иных общественных отношений.

В ходе диагностики коррупциогенности законодательства Московской области была выявлена следующая картина коррупциогенности:

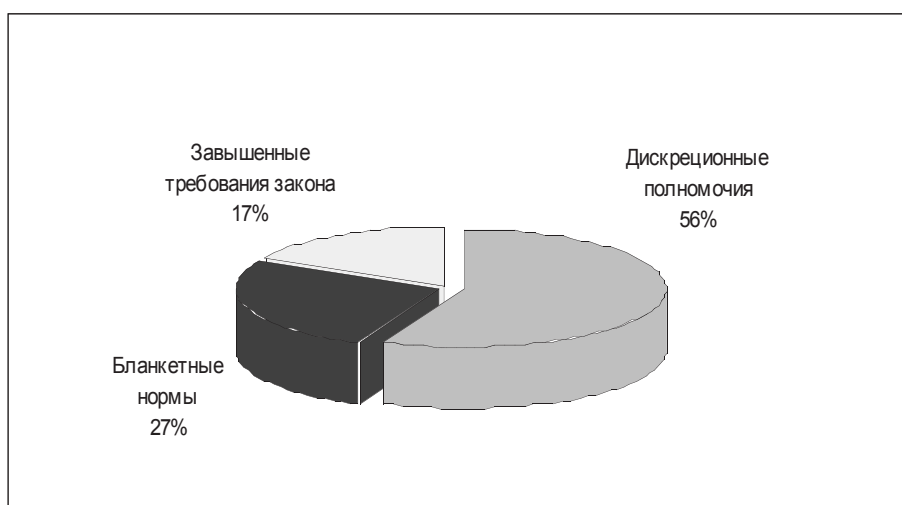


Рис. 8. Соотношение источников коррупциогенности законодательства Московской области.

Приложение

Ниже приводятся наиболее коррупциогенные нормы права Московской области по сферам деятельности.

Налогообложение:

- уполномоченные органы (центральный исполнительный орган государственной власти Московской области или Думы) могут устанавливать для каждой льготированной категории налогоплательщиков дополнительные условия предоставления налоговых льгот помимо указанных в законе;
- дискреционные полномочия в области предоставления налоговых льгот в сфере производственных инвестиций.

Инвестиционная деятельность:

- органы исполнительной государственной власти Московской области и органы местного самоуправления обладают дискреционными полномочиями в области предоставления земельного участка при осуществлении инвестиционного проекта на праве бессрочного пользования или на основании договора аренды;
- дискреционные полномочия в области предоставления инвестиционного налогового кредита, причем в законе говорится, что кредит может выдаваться на срок от 1 до 5 лет без указания четких критериев, которые обуславливают срок предоставления кредита.

Обслуживание областных финансовых ресурсов:

- наличие "других возможных критериев", которые можно предъявить к кредитной организации в ходе выбора уполномоченного банка;
- областная администрация имеет право отказать кредитной организации, выигравшей открытый конкурс, возместив ей при этом только прямые затраты;
- контроль над деятельностью уполномоченных банков может осуществляться большим количеством органов исполнительной власти Московской области.

Лизинг в агропромышленном комплексе:

- возможность усиления требований к лизинговой компании за счет принятия дополнительных нормативных актов.

Отношения собственности:

- возможность передавать областную собственность в аренду без проведения торгов.

Автомобильные дороги Московской области:

- возможность установления дополнительных требований к использованию земель, занятых автомобильными дорогами (перечень требований открыт).

Недвижимое имущество:

- возможность увеличения количества органов и организаций, которые освобождаются от платы за предоставление необходимой информации из реестра.

Ведение реестра собственности:

- региональным законодательством могут устанавливаться дополнительные требования к сведениям, которые должны предоставляться объектами учета. Чрезмерное количество требований может провоцировать желание их избежать;
- устанавливается твердый, единый для всех типов документов срок их предоставления в Мособлкомимущество (5 дней). Выполнение этого срока по некоторым типам документов нереально, что провоцирует взяточничество.

Регистрация субъектов предпринимательской деятельности, имущественных прав и связанных с ними неимущественных прав и сделок:

- Московская областная регистрационная палата обладает неограниченным кругом полномочий из-за нечеткого определения понятия "предмет деятельности".

Плата за землю:

- вследствие нечеткости формулировки определения "природоохранная и экономическая ценность территории", могут устанавливаться выгодные заинтересованным лицам ставки земельного налога.

Собственность Московской области:

- управомочивающий, а не обязывающий характер нормы совместно с нечетким определением понятия "излишнее имущество" провоцирует вступление в коррупционные отношения по поводу распоряжения имуществом.

Перевод жилых помещений в нежилые:

- большое количество документов, которые необходимо предоставить для перевода, причем 12 документов должны быть датированы сроком не более двух месяцев до дня подачи заявления.

Вклады собственности Московской области:

- отраслевая администрация анализирует документы, представленные лицом-инициатором вклада с точки зрения целесообразности и эффективности проекта, понятия которых определены нечетко;
- отсутствие в законе регулирования случаев отчуждения и изъятия вкладов, хотя такое указание в законе имеется (пробел в праве).

Пожарная безопасность:

- уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления могут самостоятельно устанавливать дополнительные требования пожарной безопасности.

Закупка сельскохозяйственной продукции для государственных нужд:

- дискреционные полномочия в области предоставлении финансовых льгот (финансовых ресурсов), авансовой оплаты поставок, выплаты ежемесячных дотаций;
- возможность размещения областного заказа на бесконкурсной основе;
- государственный заказчик может предъявлять неограниченное количество требований к участникам конкурса.

Закупка и поставка продукции для государственных нужд:

- в ход проверки поставок может вмешиваться координатор по собственной инициативе;
- решение о выборе иного способа размещения областного заказа, нежели открытый конкурс, может быть принято государственным заказчиком по согласованию с координатором.

Застройка поселений:

- главный архитектор имеет право беспрепятственного осмотра любых земельных участков;
- в состав комиссии по выбору земельных участков под застройку могут входить "другие необходимые службы и организации", что заставляет откупаться от их чрезмерных требований;
- сроки остановки работ, которые ведутся с нарушениями земельного законодательства, устанавливаются ведомственными актами органами архитектуры и градостроительства.

Промышленная деятельность:

- из-за отсутствия четких критериев определения понятия "необходимый случай" субъект промышленной деятельности получает возможность сократить собственные расходы на инвестиционный проект за счет бюджетных средств, которые предоставляются в обмен на вознаграждение.

Отходы производства и потребления:

- наличие множества контролирующих органов;
- возможность ведомственного нормотворчества в отношении сроков хранения материалов учета субъектами, чья деятельность связана с обращением с отходами.

Недропользование:

- возможность предоставления недр на бесконкурсной основе;
- отсутствие четких критериев отбора претендентов на предоставления недр на бесконкурсной основе (недра могут быть предоставлены "по иным основаниям");
- необходимость ведения "иной документации", которую может потребовать контролирующий орган;
- лицензия может быть дополнена "иными условиями", не противоречащими федеральному законодательству;
- требования к составлению проектов опытно-промышленной добычи могут предъявлять одновременно 4 государственных органа, причем эти требования могут противоречить друг другу;
- наличие "соответствующих объективных обстоятельств", благодаря которым недропользователь может заплатить меньшую сумму за пользование недрами;
- отсутствие четких характеристик уровня рентабельности разработки месторождения;

Приложение

- в зависимости от определенной степени истощения запасов недр недропользователям могут предоставляться 3 варианта скидок (как определяется степень - не указано);
- законодательством Московской области могут быть сформулированы "иные основания" для освобождения отдельных категорий недропользователей от платы за пользование недрами;
- дискреционные полномочия в отношении передачи части бюджетных средств отдельным недропользователям;
- осуществление государственного контроля природоохранными и "иными контрольными органами".

Малое предпринимательство:

- из-за того, что в понятие "субъекты предпринимательства" попадает не только малое предпринимательство, но и средний и крупный бизнес, уполномоченный орган может обеспечить финансирование программ из Фонда поддержки малого предпринимательства тех проектов, которые не относятся к малому предпринимательству.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что в законодательстве Московской области присутствуют все типы коррупциогенности. Помимо этого, несколько законов отличаются не только типологическим разнообразием, но и очень высоким потенциалом коррупциогенности их норм. Это следующие законы:

1. Закон о недрах и недропользовании в Московской области.
2. Закон о закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд Московской области.
3. Закон об участии кредитных организаций в обслуживании областных финансовых ресурсов.
4. Закон о поддержке малого предпринимательства.
5. Закон о льготном налогообложении в Московской области.

С учетом того факта, что доминирующим типом коррупциогенности являются дискреционные полномочия, целесообразным является:

- уточнение полномочий различных органов/лиц;
- четкое законодательное регламентирование выбора той или иной стратегии поведения уполномоченного субъекта.

Несмотря на относительно небольшое количество завышенных требований закона, они обладают высоким потенциалом коррупциогенности. Учитывая то, что эти нормы регулируют непосредственные взаимоотношения между государственными органами и юридическими/физическими лицами, на них также необходимо обратить внимание.

Таблица 2

Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Московской области

СОДЕРЖАНИЕ НОРМЫ	ТИП КОРРУПЦИОГЕННОСТИ	В ЧЕМ КОРРУПЦИЯ?	ПРИЧИНА КОРРУПЦИОГЕННОСТИ	СТЕПЕНЬ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ
<p>ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ЛЬГОТНОМ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 9 ИЮЛЯ 1997 ГОДА</p> <p>Каждой льготiruемой категории налогоплательщиков могут устанавливаться дополнительные условия предоставления налоговых льгот помимо указанных в законе</p>	Дискреционные полномочия	С учетом того, что инициатором установления дополнительных условий предоставления налоговых льгот могут быть депутаты Думы, налогоплательщики и объединения налогоплательщиков, есть вероятность неформального взаимодействия и установления таких льгот, которые экономически нецелесообразны и не обоснованны	Центральный исполнительный орган государственной власти Московской области или Думы может самостоятельно устанавливать дополнительные условия предоставления налоговых льгот	Средняя
<p>Если производственные инвестиции в сумме, эквивалентной не менее чем одному миллиону долларов США, не вложены или вложены не полностью, но их планируются вложить в течение периода продолжительностью не более трех лет со дня первого инвестиционного взноса, налоговые льготы могут быть предоставлены на основании налогового соглашения, заключаемого пользователем с Правительством</p>	Дискреционные полномочия	Налоговые льготы могут быть предоставлены, а могут и не быть предоставлены	Центральный исполнительный орган государственной власти Московской области или Думы может самостоятельно решать, представлять ли налоговые льготы	Низкая

ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ АРЕНДЕ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В СОБСТВЕННОСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 5 ФЕВРАЛЯ 2003 ГОДА			
Областная собственность может передаваться уполномоченным органом в аренду без проведения торгов "в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации или законами МО"	Бланкетная норма	Областная собственность может передаваться не в условиях конкуренции, на основании установленных личных связей	За уполномоченным органом оставлена возможность передавать областную собственность в аренду без проведения торгов
ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГАХ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 24 СЕНТЯБРЯ 2003 ГОДА			Высокая
Использование земель, занятых автомобильными дорогами, должно соответствовать градостроительным, экологическим требованиям, санитарным и иным нормам , установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами Московской области	Завышенные требования закона и бланкетная норма	Наличие множества требований ведет к тому, что появляется желание откупиться от их выполнения	Существует возможность установления как на федеральном, так и на региональном уровне дополнительных требований к использованию земель, занятых автомобильными дорогами
ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ГАРАНТИЯХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ			Средняя
При осуществлении инвестиционного проекта земельный участок может быть закреплен за инвестором на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды с заключением соответствующего договора	Дискреционные полномочия	Право бессрочного пользования более привлекательно для инвестора, чем договор аренды, поскольку, согласно Гражданскому законодательству, договор аренды всегда носит срочный характер. Возможность выбора между этими двумя вариан-	Возможность органов исполнительной власти Московской области и (или) органов местного самоуправления Московской области заключением договора на право бессрочного пользования и договором аренды

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен юридическому лицу на срок от одного года до пяти лет	Дискреционные полномочия	тами заставит инвестора искать пути заключения договора именно на право бессрочного пользования Возможность извлечения ренты за предоставление инвестиционного на максимальный срок	В законе не прописаны критерии, на основании которых принимается решение о сроке, на который предоставляется кредит. Другими словами, полномочный финансовый орган исполнительной государственной власти Московской области, занимающийся предоставлением инвестиционного кредита, может назначить любой срок в вилке от 1 до 5 лет	Средняя
--	--------------------------	--	---	---------

ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ПОРЯДКЕ ПОЛУЧЕНИЯ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ УЧАСТКАМИ НЕДР, СОДЕРЖАЩИМИ МЕСТОРОЖДЕНИЯ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ, ИЛИ УЧАСТКАМИ НЕДР МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ОТ 17 ДЕКАБРЯ 2003 ГОДА

Участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участки недр местного значения для целей разведки и добычи полезных ископаемых, а также участки недр местного значения, используемые для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Московской области, пре-	Дискреционные полномочия	Возможность извлечения ренты за организацию именно аукциона, а не конкурса	Поскольку участие в конкурсе, как правило, предполагает гораздо больше отборочных критериев и предварительных процедур, чем участие в аукционе, для заявителя выгодно проведение именно аукциона. Поскольку в законе пропи-	Высокая
---	--------------------------	--	---	---------

<p>доставляются в пользование субъектам предпринимательской деятельности по результатам конкурса или на бесконкурсной основе</p>			<p>саны случаи, только когда происходит передача в пользование участков недр на бесконкурсной основе, и нет указаний, когда нужно проводить конкурс, а когда - аукцион, у полномоченного органа возникает возможность неформализованного выбора между, соответственно, конкурсом и аукционом</p>	
<p>ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ УЧЕТА И ВЕДЕНИИ РЕЕСТРА СОБСТВЕННОСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 2 ИЮНЯ 1999 ГОДА №6/58</p>				
<p>Документы, служащие основанием для включения в реестр сведений об объектах учета, внесения изменений и дополнений в эти сведения или исключения этих сведений из реестра, должны направляться в Мособлкомимущество в течение 5 рабочих дней со дня их принятия или вступления в силу, если законодательством не установлен иной срок представления</p>	<p>Завышенные требования закона + бланкетная норма</p>	<p>Твердый срок (5 дней) для всех типов документов заставит откупаться от выполнения этого срока, так как документы, необходимые для обязательного внесения в реестр, носят различный характер: так, например, место нахождения и рентбельность. Кроме того, возможность установления иного срока пред-</p>	<p>Недифференцированный, высокая для некоторых видов документов нереальный срок предоставления документов. Возможность ведомственного нормотворчества</p>	

		<p>ставления необходимых документов без четкого указания случаев, когда это необходимо (принятие ведомственной нормы) допускает возможность установления определенных преференций</p>	
ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ЗАКУПКАХ И ПОСТАВКАХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ, СЫРЬЯ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 10 АПРЕЛЯ 1996 ГОДА №7/88			
<p>В целях экономического стимулирования закупок и поставок сельскохозяйственной продукции для областных нужд товаропроизводителям (поставщикам) могут предоставляться из средств Московского областного бюджета следующие льготы (финансовые ресурсы)</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Оказание преференций "своим" товаропроизводителям (поставщикам), возможность извлечения ренты за предоставление льгот (финансовых ресурсов)</p>	<p>Управомочивающий, а не обязывающий характер нормы представляет возможность абсолютно легально либо предоставить льготы, либо отказать в предоставлении таких льгот тому или иному товаропроизводителю</p>
<p>Для областных товаропроизводителей продукции растениеводства, поставляющих ее для областных нужд, может предусматриваться авансовая оплата поставок, а по продукции животноводства - выплата ежемесячных дотаций</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Оказание преференций в виде предоставления возможности авансовой оплаты или выплаты ежемесячных дотаций определенным товаропроизводителям</p>	<p>Управомочивающий, а не обязывающий характер нормы представляет возможность выбора между предоставлением и непредоставлением определенных льгот (в виде авансовой оплаты или ежемесячных дотаций) тому или иному товаропроизводителю</p>

<p>Размещение областного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции для областных нужд осуществляется в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области, в том числе путем проведения открытых или закрытых торгов (конкурсов), в том числе биржевых торгов</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность предоставления товаропроизводителям путем выбора той или иной формы размещения областного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции для областного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции для областного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции для областных нужд</p>	<p>Возможность выбора между различными формами размещения областного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции для областных нужд, причем критерии выбора той или иной формы в законодательстве не прописаны</p>	<p>Высокая</p>
<p>При определении победителей среди товаропроизводителей, поставляющих сельскохозяйственную продукцию для областных нужд, учитываются лучшие предложения, внесенные участниками конкурса по "иным требованиям, установленным государственным заказчиком"</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Покровительство определенным товаропроизводителям путем установления дополнительных требований</p>	<p>Возможность установления государственным заказчиком дополнительных требований, круг которых законодательно не ограничен.</p>	<p>Высокая</p>
<p>Победителями среди заготовителей признаются участники конкурса, предложения которых наиболее отвечают требованиям, а также содержат лучшие предложения, направленные на "выполнение иных требований, установленных государственным заказчиком"</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Покровительство определенным товаропроизводителям путем установления дополнительных требований (причем не обязательно объективных) требований конкурса</p>	<p>Возможность установления государственным заказчиком дополнительных требований при проведении конкурса, круг которых законодательно не ограничен</p>	<p>Высокая</p>
<p>ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ПРАВИЛАХ ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ, ПОСЕЛКОВ ГОРОДСКОГО ТИПА, СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ, ДРУГИХ ПОСЕЛЕНИЙ И РЕКРЕАЦИОННЫХ КОМПЛЕКСОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 13 МАРТА 1996 ГОДА №7/85</p>				
<p>Для осуществления своих функций главным архитектором городов (районов) предоставляется право беспрепятственного осмотра любых земельных участков, расположенных на территории</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>В любой момент главный архитектор города (района) может осмотреть любой земельный участок, а заинтересован-</p>	<p>Во-первых, норма предусматривает, что осмотр осуществляется не коллегиальный (например, комиссия), а единоличный орган</p>	<p>Высокая</p>

<p>области, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, а также расположенных на них существующих или строящихся зданий и сооружений жилищно-гражданского, промышленного, сельскохозяйственного и иного назначения</p>		<p>ное лицо откупиться от нежелательного осмотра или от афиширования обнаруженных нарушений. Проведение слепых осмотров для извлечения ренты</p>	<p>(главный архитектор), что, естественно, повышает вероятность возникновения коррупции. Во-вторых, норма не предусматривает какие-либо предварительные критерии, на основании которых принимается решение о проведении осмотра. То есть даже при отсутствии нарушений главный архитектор имеет право произвести осмотр любого земельного участка в любое время. Такая ситуация может спровоцировать откуп не только от допущенных нарушений, но и от простого вмешательства в ведение дел</p>
<p>Рассмотрение ходатайств застройщиков, материалов предварительной градостроительной проработки по выбору земельного участка, включая обязательное обследование в натуре, сопоставление сравнительных вариантов размещения, выработку условий предоставления земельных участков независимо от способов и форм предоставления земли, осуществляется постоянно действующими комиссиями по выбору земельных участков под застрой-</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Слишком большое количество служб и организаций, заключения которых необходимы для постройки, может спровоцировать откуп от таких завышенных требований</p>	<p>Средняя</p>

<p>ку при органах местного самоуправления. Указанные комиссии осуществляют свою работу в соответствии с утвержденными главой муниципального образования регламентом и персональным составом: председатель комиссии - заместитель главы муниципальной администрации; члены комиссии - главный архитектор города (района), председатель комитета по земельным ресурсам и землеустройству, председатель комитета по экологии и рациональному природопользованию, председатель комитета по культуре и туризму, представитель государственного санитарно - эпидемиологического надзора, представитель пожарной безопасности - с участием в работе других необходимых служб и организаций города или района</p>				
<p>Работы, ведущиеся с нарушением земельного законодательства, подлежат остановке, выявленные нарушения должны устраняться в сроки, определенные предписаниями органов архитектуры и градостроительства и инспекций Госархстройнадзора</p>	<p>Бланкетная норма</p>	<p>Установление сроков в ведомственных нормах органов архитектуры и градостроительства и инспекций Госархстройнадзора допускает возможность оказания определенных преференций тем или иным застройщикам</p>	<p>Возможность ведомственного нормотворчества</p>	<p>Высокая</p>

<p>При исчерпани мер административного воздействия по фактам самовольного занятия земельных участков и самовольного строительства органами архитектуры и градостроительства, инспекциями Госархстройнадзора может быть принято решение о передаче материалов в правоохранительные органы</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность возбуждения уголовного дела</p>	<p>Управомочивающий, а не обязывающий характер нормы в совокупности с отсутствием четких критериев, когда наступает "исчерпание мер административного воздействия" представляет органам архитектуры и градостроительства и инспекциям Госархстройнадзора возможность выбора между продолжением применения мер административного воздействия и возбуждением уголовного дела</p>	<p>Высокая</p>
<p>ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О СОБСТВЕННОСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 14 СЕНТЯБРЯ 1994 ГОДА №10/28</p>				
<p>Закрепленное на праве оперативного управления имущество может быть изъято в случае, если оно является излишним для данного юридического лица</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность изъятия ренты за право оставить излишнее имущество на праве оперативного управления</p>	<p>Отсутствие четких критериев "излишности" имущества. Управомочивающий, а не обязывающий характер нормы</p>	<p>Средняя</p>

ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ "О ПОРЯДКЕ И УСЛОВИЯХ ПЕРЕВОДА ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ (ЖИЛЫХ ДОМОВ) В НЕЖИЛЫЕ"			
<p>Для перевода жилых помещений (жилых домов) в нежилые, собственник жилого помещения (жилого дома) представляет в комиссию муниципального образования по месту нахождения жилого помещения (жилого дома) следующие документы: 1) заявление с указанием причин перевода принадлежащего ему жилого помещения (жилого дома) в нежилое; 2) для физических лиц - копии документов, удостоверяющих личности собственников жилого помещения (жилого дома) с представлением подлинников для сверки; 3) для юридических лиц - нотариально заверенные копии учредительных документов; 4) документы, удостоверяющие право собственности на жилое помещение (жилой дом); 5) письменное согласие на перевод всех собственников жилого помещения (жилого дома) и совместно проживающих совершеннолетних членов семьи; 6) технический паспорт или его копию, выданную организацией технической инвентаризации, с указанием износа основных элементов строения в целом либо технического состояния отдельного помещения, а также остаточной стоимости данного жилого по-</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Чтобы предоставить все необходимые документы в срок, необходимо заплатить органам, которые их выдают</p>	<p>Наличие большого количества необходимых документов для перевода жилого помещения в нежилое, выдаваемых разными государственными органами</p> <p>Высокая</p>

мещения (жилого дома); 7) для юридических лиц - справку о балансовой стоимости жилого помещения (жилого дома); 8) инвентаризационный план дома или выкопировку из плана на данное жилое помещение, выше и ниже расположенные помещения в зоне предполагаемой перепланировки; 9) заключение органа, осуществляющего функции государственного контроля за использованием и охраной памятников истории и культуры, о возможности перепланировки или переоборудования в случае, если жилое помещение расположено в здании, объявленном памятником культуры, истории и архитектуры в установленном порядке; 10) выписку из домовой книги и копию финансового лицевого счета собственника жилого помещения (жилого дома); 11) заключение органа государственной противопожарной службы о возможности изменения функционального назначения жилого помещения (жилого дома); 12) заключение учреждений санитарно-эпидемиологического надзора о возможности изменения функционального назначения жилого помещения (жилого дома); 13) документы об обеспечении иной равноценной жилой площадью граждан, постоянно проживающих на

<p>жилой площади, переводимой в нежи- люю; 14) письменное согласие органов опеки и попечительства, если одним из собственников жилого помещения (жи- лого дома) является несовершеннолет- ний, а также в случае проживания несо- вершеннолетних в данном жилом поме- щении (жилом доме); 15) решение соот- ветствующего органа управления това- рищества собственников жилья, жи- лищного кооператива или жилищно- строительного кооператива по вопросу о предполагаемом переводе жилого по- мещения в нежилое. Документы, ука- занные в пунктах 1, 5, 6-15 настоящей статьи, должны быть датированы сроком не более двух месяцев до дня подачи за- явления о переводе жилого помещения (жилого дома) в нежилое</p>				
<p>ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ЗАКУПКАХ И ПОСТАВКАХ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ</p>				
<p>Решение о выборе способа размещения областного заказа, иного, чем открытый конкурс, может быть принято государст- венным заказчиком по согласованию с координатором.</p>	<p>Дискрецион- ные полномочия</p>	<p>Возможность предо- ставления заказа нуж- ному поставщику</p>	<p>Отсутствие критериев для выбора вида конкурса</p>	<p>Высокая</p>
<p>По поручению Губернатора Москов- ской области, Правительства Москов- ской области и Московской областной Думы, а также по собственной инициативе координатор организует экспертные проверки поставок продукции для нужд области</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>В ход выполнение зака- за может вмешиваться третье лицо без каких- либо видимых причин</p>	<p>Координатор может осу- ществлять проверки в лю- бое время</p>	<p>Высокая</p>

ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ПОДДЕРЖКЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ			
<p>Субъекты предпринимательской деятельности, обещественные объединения вправе вносить предложения в органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления о включении отдельных проектов и мероприятий в областные и муниципальные программы развития и поддержки малого предпринимательства</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Органы государственной власти могут помочь отдельным фирмам получить дополнительные бюджетные источники финансирования</p>	<p>Возможность выделения средств, предоставления льгот для финансирования проектов, не относящихся к малым предприятиям</p> <p>Высокая</p>
<p>Фонд поддержки малого предпринимательства Московской области вправе компенсировать кредитным организациям полностью или частично недополученные ими доходы при кредитовании субъектов малого предпринимательства на льготных условиях. Размер, порядок и условия компенсации устанавливаются договором между кредитной организацией и Фондом поддержки малого предпринимательства Московской области</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>В определенных случаях чиновник из Фонда поддержки малого предпринимательства может договориться со "своей" фирмой о предоставлении ей компенсации (т.к. по закону она возможна) за определенную сумму вознаграждения</p>	<p>Компенсация может быть выплачена/не выплачена</p> <p>Средняя</p>
ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ			
<p>Пользователь недр обязан обеспечить: 3) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность</p>	<p>Бланкетная норма</p>	<p>В ходе проверок у недропользователя могут потребовать наличие "иной документации"</p>	<p>Создание возможности для приостановления или прекращения лицензии у недропользователя, когда это будет необходимо</p> <p>Высокая</p>

Продолжение таблицы 2

Лицензия на пользование участком недр в соответствии с федеральным законодательством и статьей 16 настоящего Закона может быть получена по результатам конкурса, или аукциона, или на бесконкурсной основе в соответствии с принятым решением уполномоченного органа или принятым совместным решением уполномоченных органов	Дискреционные полномочия	Возможность выбора способа получения лицензии в зависимости от того, кто на нее претендует	Нет четкого определения, в каких случаях необходимо придерживаться определенного способа получения лицензии (это решение принимают уполномоченные органы)	Высокая
Лицензия может быть дополнена иными условиями, не противоречащими федеральному законодательству и настоящему Закону	Дискреционные полномочия	В лицензию могут вписывать любое количество требований	Оставление права внесения в лицензию неопределенных законодательством условий выдающими ее органами	Высокая
Право пользования недрами на бесконкурсной основе может быть приобретено пользователем: 4) по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации	Бланкетная норма	Возможность предоставления участков недр на бесконкурсной основе нужным фирмам/людям за взятку	Наличие отсылочной нормы к законодательству	Средняя
Требования к составлению проектов опытно-промышленной добычи устанавливаются Правительством Московской области или уполномоченным им центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, государственным органом Московской области по представлению территориального органа управления государственного фонда недр и территориального органа государственного горного надзора	Завышенные требования закона	Разные требования к проекту могут одновременно выдвигать различные органы власти, перечисленные в статье	Наделения полномочиями предъявления требований к проекту четырех государственных органов	Высокая

<p>Решениями органов, предоставляющих в соответствии с законодательством о недрах право на пользование недрами, при наличии соответствующих объективных обстоятельств, существенно затрудняющих экономически эффективное освоение и разработку месторождений, платежи за добычу полезных ископаемых для категорий пла- тельщиков, устанавливаемых законо- дательством Московской области, мо- гут снижаться до уровня ниже их минимально установленного для дан- ного полезного ископаемого размера или отменяться в части средств, посту- пающих в бюджет Московской области</p>	<p>Дискрецион- ные полномочия</p>	<p>По договору с чинов- никами недрополь- зователь может выпла- тить меньшую сумму за недропользование при наличии соответствую- щих "объективных об- стоятельств", затрудня- ющих экономически эффективное освоение и разработку месторождения</p>	<p>Отсутствие определения "соответствующих объек- тивных обстоятельств"</p>	<p>Высокая</p>
<p>Законодательством Московской области могут быть установлены дополнительные основания для освобождения отдельных категорий пользователей недр от пла- тежей, поступающих в бюджет Москов- ской области</p>	<p>Бланкетная норма</p>	<p>Возможность попада- ния фирмы/ человека в категорию, освобожда- ющуюся от уплаты пла- тежей за недропользо- вание за соответствую- щее вознаграждение</p>	<p>Оставление права установ- ления дополнительных ос- нований для освобождения отдельных категорий поль- зователей недр от плате- жей, поступающих в бюд- жет</p>	<p>Высокая</p>
<p>Платежи за пользование недрами в це- лях, не связанных с поисками полез- ных ископаемых, взимаются с недро- пользователей, осуществляющих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - строительство подземных сооружений; - эксплуатацию подземных сооружений; - иные виды пользования недрами. 	<p>Дискрецион- ные полномочия</p>	<p>Возможность взимания платы за пользование недрами в целях, не связанных с поисками полезных ископаемых, в случаях, не оговорен- ных в действующем за- конодательстве</p>	<p>Оставление права взимать плату в случаях, не огово- ренных законодательством</p>	<p>Высокая</p>

Продолжение таблицы 2

<p>Часть отчислений, поступающих в бюджет области, по представлению территориального органа управления государственным фондом недр может быть передана недропользователям, получившим лицензию на добычу подземных вод для целевого финансирования геолого-разведочных работ, выполняемых собственными силами</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность получения дополнительного финансирования за счет государственного бюджета</p>	<p>Отсутствие четких критериев условий передачи отчислений, поступающих в государственный фонд</p>	<p>Средняя</p>
<p>Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Осуществление контроля большим количеством государственных органов</p>		<p>Высокая</p>
<p>Контроль за соблюдением установленных правил и норм содержания территорий городских и иных поселений осуществляют органы местного самоуправления, органы государственной власти Московской области в соответствии со своей компетенцией, территориальные органы специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или их структурные подразделения в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Осуществление контроля большим количеством государственных органов</p>	<p>Отсутствие четкого списка контролируемых органов</p>	<p>Высокая</p>

Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Саратовской области

М. А. Гирка, В. А. Викторова

Диагностика коррупциогенности законов и постановлений Саратовской области проводилась на основе анализа 27 законов, принятых Саратовской областной Думой, и 14 положений. Перечень законов и положений был сформирован на основе экспертной оценки их потенциальной коррупциогенности.

Особенность выявленных в нормативно-правовых актах Саратовской области норм права, создающих потенциал для коррупции, заключается в том, что они, как правило, носят характер юридических дефектов. Коррупциогенные нормы продиктованы либо правовыми пробелами, либо так называемыми "ошибками в праве". Иными словами, основными причинами коррупциогенности является то, что:

- нормотворческий орган ошибочно полагает какие-либо отношения не подлежащими юридическому воздействию;
- нормотворческий орган ошибочно полагает возможность обойтись конкретизацией права в ходе его применения;
- нормотворческий орган ошибочно передает решение вопроса на усмотрение правоприменителя.

Тем самым, уровень возможной коррупции может быть снижен "подчисткой" правового поля, которая не затрагивает подхода к регулированию тех или иных общественных отношений.

В ходе диагностики законодательства Саратовской области была выявлена следующая картина коррупциогенности:

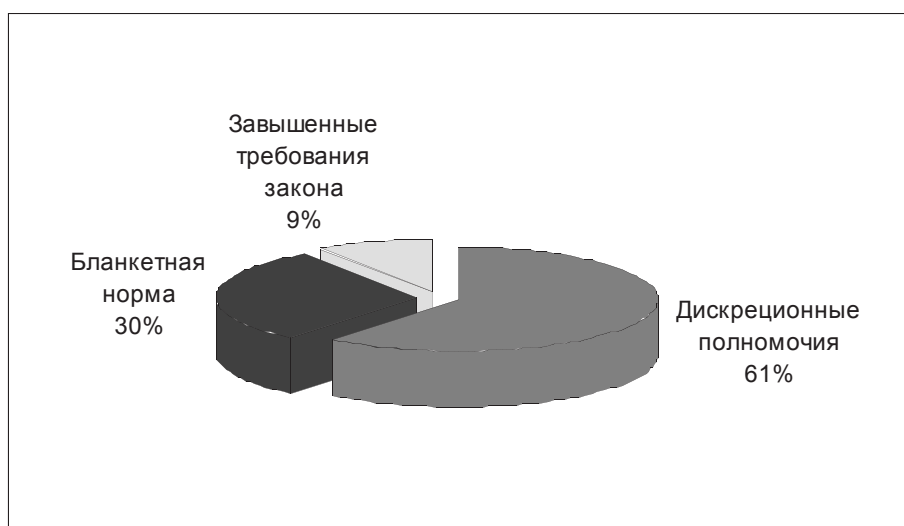


Рис. 9. Соотношение причин коррупциогенности законодательства Саратовской области

Ниже приводятся наиболее коррупциогенные нормы права Саратовской области по сферам деятельности.

Благотворительность:

- отсутствие четких критериев принятия решения органами государственной власти области и органами местного самоуправления относительно оказания благотворительной помощи;
- возможность ведомственного нормотворчества.

Автомобильные дороги Саратовской области:

- отсутствие четкого списка плательщиков, которым могут быть предоставлены налоговые льготы;
- возможность предоставления исключительного права прокладки инженерных коммуникаций.
- приватизация государственного жилищного фонда:
- открытый список документов, необходимых для государственной регистрации права государственной собственности на жилое помещение;
- срок действия справки о лицах, зарегистрированных в жилом помещении, и лицах, сохранивших право пользования жилым помещением, а также справки организации БТИ относительно короток.
- предоставление жилья:
- открытый список документов, прилагаемых к заявлению для принятия на учет граждан, нуждающихся в получении жилья;
- открытый список категорий граждан, которым предоставляются жилые помещения в первую очередь;
- повторное предоставление тех же документов, что и при первоначальной подаче заявления.
- повторная проверка жилищных условий претендента на жилье.

Земельные отношения:

- открытый список случаев, когда земельные участки передаются в собственность физических лиц бесплатно.

Собственность Саратовской области:

- отсутствие четкого списка субъектов, которые могут получить поощрение в виде безвозмездной передачи государственной собственности Саратовской области;
- ведомственное нормотворчество, направленное на увеличение числа коммерческих объектов, которым допускается передача государственной собственности области в безвозмездное пользование.
- Перевод жилых помещений в нежилые:
- необоснованно длинный список документов, необходимых для перевода помещения из жилого в нежилое.

Лицензирование деятельности:

- отсутствие четких критериев предоставления льготных условий лицензирования;

Приложение

- неясность самой формулировки положения.

Энергосбережение:

- неограниченный круг полномочий у Саратовской областной Думы, Правительства Саратовской области и органов местного самоуправления в отношении регулирования деятельности в области энергосбережения;
- широкие полномочия региональной энергетической комиссии в области предоставления различного типа льгот.
- Закупки товаров, продукции, сырья и продовольствия для областного продовольственного фонда:
- отсутствие четких критериев принятия решения относительно лишения права товаропроизводителя на получение льгот;
- возможность размещения областного заказа на бесконкурсной основе;
- государственный заказчик может предъявлять неограниченное количество требований к участникам конкурса.

Государственное регулирование производства и оборота спиртосодержащей продукции:

- неограниченный круг полномочий Правительства области в отношении регулирования производства и оборота спиртосодержащей продукции;
- возможность увеличения перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию за счет принятия ведомственных нормативных актов;
- неограниченный круг полномочий органов лицензирования в отношении предоставления льгот;
- отсутствие четких критериев при принятии решения о кратном снижении лицензионного сбора либо полного освобождения объекта лицензирования от его уплаты;
- неоправданно большой список документов, необходимых для получения лицензии;
- противоречие между полномочиями установления порядка лицензирования и непосредственным лицензированием деятельности Правительством Саратовской области.

Здравоохранение:

- отсутствие четкого списка льгот и категорий граждан, которые имеют на них право;
- порядок предоставления льгот не прописан;
- возможна разработка областных и отраслевых стандартов совместно с заинтересованными лицами.

Градостроительная деятельность:

- неограниченный список органов, осуществляющих контроль за строительством объектов недвижимости;
- широкие дискреционные полномочия органов местного самоуправления относительно принятия решения о реализации намерений заказчика;

- открытый список требований, предъявляемых к объекту строительства.

Государственная служба:

- дискреционные полномочия в области оказания материальной помощи государственным служащим;
- отсутствие четких критериев выбора того или иного размера надбавки за особые условия государственной службы;
- принятие решения о материальном стимулировании единоличным или коллегиальным органом.

Недропользование:

Разработка месторождений углеводородов:

- широкие полномочия органов власти в области законодательного регулирования, установления государственных стандартов, норм и правил, а также порядка предоставления прав недропользования.

Разработка общераспространенных полезных ископаемых и резервов грунта:

- отсутствие четких критериев принятия решения относительно сроков, на которые может быть выдана лицензия;
- возможность предоставления лицензии по конкурсу, если в нем приняла участие только одна заявка.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что в законодательстве Саратовской области присутствуют все типы коррупциогенности. Они содержатся в следующих законах:

1. Закон об энергосбережении в Саратовской области.
2. Закон о порядке управления и распоряжения государственной собственностью.
3. Временное положение о лицензировании отдельных видов деятельности на территории Саратовской области.
4. Закон о предоставлении жилья в Саратовской области.
5. Положение о порядке предоставления в пользование участков недр в целях разработки общераспространенных полезных ископаемых и резервов грунтов на территории Саратовской области.
6. Закон о денежном содержании и материальном стимулировании лиц, замещающих государственные должности государственной службы Саратовской области.

С учетом того факта, что доминирующим типом коррупциогенности являются дискреционные полномочия, целесообразным является:

- уточнение полномочий различных органов/лиц;
- четкое законодательное регламентирование выбора той или иной стратегии поведения уполномоченного субъекта.

Несмотря на относительно небольшое количество завышенных требований закона, они обладают высоким потенциалом коррупциогенности. Учитывая то, что эти нормы регулируют непосредственные взаимоотношения между государственными органами и юридическими/ физическими лицами, на них также

Таблица 3

Результаты анализа на коррупционность ряда нормативно-правовых актов Саратовской области

СОДЕРЖАНИЕ НОРМЫ	ТИП КОРРУПЦИОННОСТИ	В ЧЕМ КОРРУПЦИЯ?	ПРИЧИНА КОРРУПЦИОННОСТИ	СТЕПЕНЬ КОРРУПЦИОННОСТИ
<p>ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИИ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ</p> <p>Льготы потребителям и производителям энергетических ресурсов: Предприятиям и организациям - потребителям, не относящимся к бюджетной сфере, при проведении ими энергетических обследований региональная энергетическая комиссия области может предоставлять льготный товарно-энергетический кредит или установить на срок до одного года пониженные по сравнению с действующими тарифы на электро- и теплоэнергию, а для юридических лиц, реализующих инвестиционные энергосберегающие проекты, эта льгота может устанавливаться на срок до двух лет. На основании экономически обоснованных расчетов региональная энергетическая комиссия области может установить льготный тариф для предприятий и организаций, осуществляющих производство продукции, обеспечивающей эффективное использование энергоресурсов. Предприятия, учреждения и организации, на которых проводятся энергетические обследования или реализуются инвес-</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Льготы могут предоставляться или нет по усмотрению региональной энергетической комиссии</p>	<p>Отсутствие критериев предоставления льгот</p>	<p>Высокая</p>

<p>тиционные энергосберегающие проекты, могут по заключению агентства в порядке, установленном действующим законодательством, предоставляться инвестиционные налоговые кредиты на срок до одного года со времени начала энергетического обследования или осуществления энергосберегающего проекта</p>				
<p>ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ О РАЗРАБОТКЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ УГЛЕВОДОРОДОВ НА ТЕРРИТОРИИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ</p>				
<p>Органы государственной власти области вправе в пределах своей компетенции осуществлять льготное налогообложение нефтегазовых предприятий с целью создания экономически стабильных условий деятельности этих предприятий, обеспечения роста добычи углеводородов и применения передовых технологий разведки и добычи, рациональной выработки запасов углеводородов на территории области, а также создания равных конкурентных возможностей для предприятий нефтегазового комплекса</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Предоставление льготного налогообложения зависит от желания органов государственной власти</p>	<p>Отсутствие перечня компетенций органов государственной власти, а также льгот осуществления налогового обложения</p>	<p>Высокая</p>
<p>Обязательными условиями для недروльзователей по совместной разработке месторождений углеводородов на границе смежных горных отводов могут являться конкурсные условия для получения прав недропользования на конкретном участке недр по лицензионному соглашению</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Конкурс может проводиться/ не проводиться</p>	<p>Отсутствие описания конкурсных условий, когда должны проводиться конкурсы</p>	<p>Высокая</p>

<p>Правительство области либо уполномоченный им орган вправе определять объем отчетности и информации о выполнении условий соглашения о разделе продукции или иных нефтяных соглашений, представляемой нефтегазовыми предприятиями и их инвесторами либо операторами нефтяных операций в части программы (объемов и стоимости) природоохранных мероприятий, экологического мониторинга и условий социально-экономических соглашений в районе нефтегазовых промыслов на территории области</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Правительство либо уполномоченный им орган могут предоставлять повышенные требования к объему отчетности и информации о выполнении условий соглашения о разделе продукции или иных нефтяных соглашений</p>	<p>Объем отчетности и других документов должен быть четко определен</p>	<p>Высокая</p>
---	---------------------------------	---	---	----------------

ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ О БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

<p>Органы государственной власти области и органы местного самоуправления области в пределах их компетенции могут оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку в следующих формах: предоставление налоговых и иных льгот; материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом); финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность предоставления поддержки "своим" участникам благотворительной деятельности</p>	<p>Неопределенность ситуаций, в которых предоставляется поддержка</p>	<p>Низкая</p>
--	---------------------------------	---	---	---------------

<p>благотворительными организациями; размещение на конкурсной основе государственных социальных заказов; размещение на конкурсной основе муниципальных социальных заказов; передача в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного или муниципального имущества в процессе его разгосударствления и приватизации, осуществляемая в порядке, предусмотренном законодательством</p>	<p>Бланкетная норма</p>	<p>Льготы могут предоставляться или нет в зависимости от конкретного случая</p>	<p>Отсутствие перечня случаев и необходимых предпосылок для предоставления льгот</p>	<p>Низкая</p>
<p>ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГАХ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ</p>				
<p>К компетенции Саратовской областной Думы в вопросах управления дорожной деятельностью относятся: установление ставок по налогам, уплачиваемым в территориальный дорожный фонд, предоставление налоговых льгот отдельным категориям плательщиков</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Предоставление налоговых льгот нужным категориям плательщиков за взятку</p>	<p>Отсутствие перечня категорий налогоплательщиков, имеющих льготы</p>	<p>Средняя</p>
<p>В автодорожных тоннелях, по мостам, эстакадам и другим искусственным сооружениям автомобильной дороги прокладка инженерных коммуникаций запрещена. В исключительных случаях,</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность получения права на прокладку коммуникаций за взятку</p>	<p>Отсутствие списка "исключительных случаев"</p>	<p>Средняя</p>

<p>по решению Правительства Саратовской области прокладке коммуникаций осуществляется на основании разрешений и технических условий, выдаваемых соответствующими дорожными органами</p>				
ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ				
<p>Государственная поддержка включает в себя как нефинансовые, так и финансовые меры поддержки. К нефинансовым мерам относятся: предоставление в аренду государственного имущества, в том числе на льготных условиях. К финансовым мерам относятся: предоставление в установленном порядке инвестиционного налогового кредита и льгот по уплате налога в областной бюджет и внебюджетные фонды; снижение ставок налогов, зачисляемых в бюджет области (как на безвозвратной основе, так и с отсрочкой оплаты налоговой разницы)</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Предоставление льгот, кредитов "своим" предприятиям</p>	<p>В законе не определяется, в каких конкретных случаях предприятие имеет право на получение льгот, инвестиционного налогового кредита и т.д.</p>	<p>Средняя</p>
ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ПОРЯДКЕ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ				
<p>Безвозмездная передача объектов государственной собственности области может осуществляться исключительно при: в) принятии решений областной Думой, Губернатором области, Правительством области о поощрении отдельных граждан и юридических лиц в том числе по результатам проведения смотров</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность безвозмездной передачи объектов государственной собственности "своим" гражданам или юридическим лицам</p>	<p>Неясность формулировки "отдельные граждане и юридические лица", отсутствие необходимых условий для передачи</p>	<p>Высокая</p>

<p>Объекты государственной собственности области могут быть переданы в безвозмездное пользование, если имущество передается: в) некоммерческим организациям в случае выполнения ими социально полезных функций</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность передачи государственной собственности "своим" некоммерческим организациям</p>	<p>Отсутствие необходимых условий для передачи, неопределенность формулировки "выполнение социально полезные функции"</p>	<p>Высокая</p>
<p>Не допускается передача объектов государственной собственности области в безвозмездное пользование коммерческим организациям, за исключением случаев, предусмотренных правовыми актами органов государственной власти области</p>	<p>Бланкетная норма</p>	<p>Фактическое право любого органа государственной власти передавать объект государственной собственности в безвозмездное пользование в соответствии с собственными нуждами</p>	<p>Перечень возможных случаев передачи объектов государственной власти в безвозмездное пользование должен быть точно определен</p>	<p>Высокая</p>
<p>ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЖИЛЬЯ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ</p>				
<p>Документы, прилагаемые к заявлению для принятия на учет граждан, нуждающихся в получении жилья: другие документы, имеющие значение для решения данного вопроса, в частности: медицинское заключение о заболевании, дающем право больным на первоочередное получение жилых помещений; копия справки ВТЭК об инвалидности; извещение военного органа о погибшем при защите Родины или при исполнении обязанностей военной службы; справка предприятия, учреждения, организации о погибшем на производстве в результате несчастного случая; справка о гибели лица при</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Отдел по распределению жилплощади может требовать наличие у граждан, нуждающихся в получении жилья, любых документов</p>	<p>Список предоставляемых документов должен быть четко оговорен и закрыт</p>	<p>Высокая</p>

<p>исполнении государственных или общественных обязанностей; удостоверение единого образца о праве на льготу, выдаваемое в установленном порядке инвалидам и участникам боевых операций; удостоверение, выдаваемое участникам работ в зоне повышенной радиационной опасности; справка о реабилитации жертв политических репрессий; документ об увольнении с военной службы и другие. Представление указанных документов возлагается на гражданина, подающего заявление</p>				
<p>В первую очередь жилые помещения предоставляются внаем бесплатно: 12) другим категориям граждан, предусмотренным законодательством Российской Федерации</p>	<p>Бланкетная норма</p>	<p>Предоставление в первую очередь бесплатно жилого жилья за взятку</p>	<p>Отсутствие полного перечня граждан, которые имеют право на получение жилья бесплатно в первую очередь</p>	<p>Средняя</p>
<p>Перед получением жилых помещений граждане должны вновь представить в органы местного самоуправления, предприятия документы, предусмотренные статьей 21 настоящего Закона, а при получении жилья внаем - также письменное обязательство всех совершеннолетних членов семьи об освоении после получения жилого помещения ранее занимаемой жилой площади на условиях найма в домах государственного или муниципального жилищных фондов</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Стимулирование получения необходимых документов за взятку</p>	<p>Ненужность повторного предоставления документов</p>	<p>Высокая</p>

Общественная комиссия по жилищным вопросам при органе местного самоуправления или жилищно-бытовая комиссия на предприятии при необходимости перед представлением жилых помещений вновь проверяет жилищные условия очеренника и вносит предложения фондораспорядителю о предоставлении жилых помещений для заселения	Завышенные требования закон	Дача взятки, чтобы избежать проверки	Ненужность повторной проверки	Высокая
Сверх нормы общей площади жилья отдельным категориям граждан предоставляется дополнительная жилая площадь в виде комнаты или в размере десяти квадратных метров. Некоторым категориям граждан размер дополнительной площади может быть увеличен до двадцати квадратных метров. Порядок, условия предоставления дополнительной жилой площади и перечень категорий граждан, имеющих право на ее получение, устанавливается законодательством Российской Федерации и Саратовской области	Бланкетная норма	Возможность получения дополнительной жилплощади за взятку	В законе не оговаривается перечень граждан, имеющих право на получение дополнительной жилплощади	Средняя
ПОЛОЖЕНИЯ О ПОРЯДКЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В ПОЛЬЗОВАНИЕ УЧАСТКОВ НЕДР В ЦЕЛЯХ РАЗРАБОТКИ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И РЕЗЕРВОВ ГРУНТА НА ТЕРРИТОРИИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ				
В случае если выявленное в процессе поисков и оценки месторождение общераспространенных полезных ископаемых выходит за границы предоставленного в соответствии с лицензией	Дискреционные полномочия	Возможность получения ренты за увеличение участка недр или, наоборот, за сохранение прежних границ	В законе присутствует возможность, но не обязательность увеличения участка недр, чтобы в него вошло все месторождение ("участок	Средняя

<p>геологического отвода, то по заявке недропользователя участок недр может быть увеличен таким образом, чтобы в него входило все месторождение</p>		<p>участка, если в этом заинтересован другой недропользователь</p>	<p>недр может быть увеличен"). При этом не прописаны условия, которые влияют на принятие решения относительно увеличения размера участка</p>	
<p>Лицензии выдаются для геологического изучения недр на срок до 5 лет, для добычи общераспространенных полезных ископаемых - на срок до 20 лет, при совмещении геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых - на срок до 25 лет</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность извлечения ренты за выдачу лицензии на максимальный срок</p>	<p>В законе указаны максимальные сроки, на которые могут быть выданы лицензии, и при этом не указывается, чем обуславливается выбор того или иного срока. Поскольку разброс сроков очень большой, особенно во втором и третьем случаях (20 и 25 лет), логично было бы разбить их на меньшие сроки, для каждого из которых прописать условия</p>	
<p>В случае, если на конкурс подана только одна заявка, лицензия на право пользования недрами может быть предоставлена этому заявителю на условиях объявленного конкурса</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Установление барьеров для конкурентов "своей" организации или "своего" физического лица с тем, чтобы обеспечить допуск на конкурс только "своего" кандидата. Кроме того существует возможность извлечения ренты за признание конкурса состоявшимся, если подана только одна заявка</p>	<p>Юридическое или физическое лицо, подавшее единственную заявку на конкурс, может быть, а может и не быть признано победителем. При этом, что влияет на принятие победительного или отрицательного решения, не указывается</p>	<p>Высокая</p>

<p>Для рассмотрения вопросов о целесообразности перевода жилых помещений в нежилые собственник помещения или по его поручению владелец (балансодержатель) помещения представляет в орган исполнительной власти области в сфере жилищно-коммунального хозяйства области следующие документы: 1) заявление с указанием причин, побудивших его обратиться с соответствующим заявлением, и обязательство об использовании данного помещения и оборудования без ущемления жилищных и иных прав жильцов дома (секции дома); 2) документ, подтверждающий право собственности на указанное жилое помещение, и справку о том, что жилое помещение не находится под арестом и не является предметом залога; 3) копию технического паспорта или выписку из него, подготовленные предприятием технической инвентаризации (по данным на день обращения), с указанием износа основных элементов и строения в целом либо технического состояния отдельного помещения, о переводе которого возбуждается ходатайство; 4) заключение органа госсанэпиднадзора о возможности изменения функционального назначения жилого помещения; 5) заключение органа госпожнад-</p>	<p>Завышенные требования закона</p>	<p>Большое количество необходимых для рассмотрения вопросов о целесообразности перевода жилых помещений в нежилые, заставит собственников жилых помещений отчуждать от чрезмерных требований</p>	<p>Список документов, необходимых для рассмотрения вопроса о целесообразности перевода жилых помещений в нежилые, состоит из 9 пунктов. Это можно рассматривать как завышенные требования, так как этот список включает себя не только заявления, но и заключения госсанэпиднадзора, госпожнадзора, соответствующих органов архитектуры и градостроительства, предприятия жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающего содержание (эксплуатацию) помещения</p>	<p>Высокая</p>
--	-------------------------------------	--	--	----------------

<p>зора о соответствии требованиям пожарной безопасности жилого помещения в случае перемены его функционального назначения; б)техническое заключение предприятия жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающего содержание (эксплуатацию) этого помещения; 7)заключение соответствующего органа архитектуры и градостроительства; 8)выписку из домовой книги либо справку жилищно-эксплуатационной организации о том, что данное помещение является свободным, незаселенным; 9) выписку из решения собрания или правления товарищества собственников жилья или жилищно-строительного кооператива</p>				
ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ "О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ" ОТ 17 ОКТЯБРЯ 2001 ГОДА				
<p>Контроль за строительством объектов недвижимости осуществляется заказчиком (технический надзор), автором проекта (авторский контроль), органами архитектурно-строительного надзора и иными органами в соответствии с их компетенцией</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Расширение количества контролируемых органов приведет к практике откупа от завышенных требований</p>	<p>Открытый список контролирурующих органов</p>	<p>Высокая</p>
<p>В случае несоответствия намерений заказчика утвержденным правилам застройки, градостроительной документации орган местного самоуправления вправе отказать заказчику в осуществлении его намерений, предложить другой вариант их осуществления или</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Возможность извлечения ренты за сохранение возможности осуществления планов заказчика</p>	<p>Орган местного самоуправления уполномочен выбирать один из трех возможных вариантов действий, при этом в законе не прописаны критерии принятия того или иного решения,</p>	<p>Высокая</p>

Продолжение таблицы 3

<p>разрешить заказчику выполнить градостроительное и экономическое обоснование выгоды при строительстве объекта недвижимости в соответствии с его намерениями</p>			<p>следовательно, заинтересованное лицо может заплатить за принятие выгодного для него решения</p>	
<p>Технико-экономическое обоснование, проект строительства содержат решения, которые комплексно учитывают градостроительные, социальные, экономические, функциональные, инженерные, технические, противопожарные, санитарно-гигиенические, экологические, архитектурно-художественные и иные требования к объекту</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Неограниченное количество требований заставит откупаться от них</p>	<p>Открытый список требований к объекту</p>	<p>Средняя</p>
<p>Контроль за строительством объекта недвижимости осуществляется заказчиком (технический надзор), автором проекта (авторский контроль), органами архитектурно-строительного надзора и иными органами в соответствии с их компетенцией</p>	<p>Дискреционные полномочия</p>	<p>Необоснованно большое количество органов, осуществляющих контроль за строительством, заставит откупаться от их чрезвычайных требований</p>	<p>Открытый список органов, осуществляющих контроль за строительством объектов недвижимости</p>	<p>Средняя</p>

Приложение к анализу на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Саратовской области.

Комментарий к Постановлению Саратовской областной Думы "О внесении изменений в Положение о порядке перевода жилых домов и жилых помещений в нежилые и перевода нежилых домов и нежилых помещений в жилые в Саратовской области, утвержденной постановлением Саратовской областной думы от 30 января 2001 года №50-2315".

Повесть о 18 документах и исключительных случаях...

Новая редакция Положения не решает основной проблемы, которая перед ней была поставлена, и в то же время предоставляет чиновникам широкие возможности коррупции.

Ключевой вопрос процесса перевода жилых помещений в нежилые - выбор между "казнить" и "помиловать", между двумя вариантами решения: разрешить или не разрешить перевод жилья. Посмотрим, как регулируются критерии принятия решения в Положении. Согласно абз. 2 п. 4, перевод жилого помещения в нежилое допускается в исключительных случаях в целях:

- улучшения социально-бытового обслуживания населения;
- увеличения налогооблагаемой базы;
- создания дополнительных рабочих мест.

Ни один из "критериев принятия решения" не позволяет выбрать того или иного заявителя и ему разрешить перевод жилья, ведь деятельность любого предприятия сопровождается улучшением обслуживания и созданием рабочих мест. Следовательно, одним из наиболее важных критериев принятия решения будет взятка.

Всего для перевода помещения из жилого в нежилое необходимо собрать 18 документов. Добрая половина из них носит не просто информативный характер, но требует принятия решения другим органом власти. Причем в данном случае вообще отсутствуют какие бы то ни было указания на критерии и сроки принятия решений. Например, чем руководствуется жилищная инспекция при принятии решения о возможности изменения функционального назначения переводимого помещения? Или санитарный и пожарный надзоры при выдаче своих заключений? В какие сроки они выдают заключения? Неопределенность сроков вкупе с п. 18 Положения, согласно которому документы должны быть предоставлены не позднее шести месяцев с момента их оформления, создают настоящую коррупционную ловушку, от которой не защищен ни один гражданин. Другая коррупционная ловушка - обязанность добыть заверенную выписку из устава ТСЖ. А если нет в ТСЖ такого права? Не прописано и все тут. Что делать? Менять устав ТСЖ?

Заметим, что большинство документов носит дублирующий характер: они дают те сведения, которые можно получить на основе анализа других документов. Тем самым, требования п. 10-16 представляют собой классические административные барьеры, или правила, установленные с целью извлечения ренты.

Например, в чем смысл согласия собственников или нанимателей сопредельных помещений, если лицо, переводящее жилье в статус нежилого, обязано обеспечить отдельный вход? Тем самым, основная угроза интересам соседей - возможные посетители, шум и т.д. будет нейтрализована. Причем согласие соседей должно быть еще нотариально заверено, что означает дополнительные затраты нервов, времени и денег.

В результате настоящий нормативный акт ставит заявителя в интересное положение: после того, как были потрачены невероятные усилия на сбор всех необходимых документов, нужно ждать решения, которое принимается в "исключительных случаях" и в соответствии с крайне размытыми критериями. Тем самым, создаются чрезвычайно удобные условия для вымогательства взяток, ведь заявитель, уже инвестировав уйму ресурсов на предварительной стадии, с трудом пойдет на отказ в предоставлении разрешения.

Зачем нужно это постановление?

Смысл принятия акта, ограничивающего возможности граждан по переводу жилья из жилого в нежилое - воспрепятствовать обострению проблемы доступности жилья. И в этом отношении учащение случаев перевода жилья является индикатором проблем на рынке недвижимости. Ведь не просто так предприниматель решился на отчаянный (а именно так его можно охарактеризовать в свете Положения о порядке перевода помещений) шаг. Вероятнее всего, в городе существуют серьезные проблемы с арендой офисных помещений, с выделением земли под застройку офисов и т.д. Регион с внятной жилищной политикой, развитой системой ипотечного кредитования может не опасаться изменения статуса жилья - рынок сам отреагирует на дефицит ростом ипотечных строительных кредитов и рациональной застройкой земли.

Таким образом, принятие Положения - еще одно свидетельство желания администрации взвалить решение своих проблем на здоровую голову, а заодно и "подзаработать".

Результаты анализа на коррупциогенность ряда нормативно-правовых актов Иркутской области

В.А. Солодов

В ходе проведенного анализа было рассмотрено 20 законодательных актов Иркутской области, регламентирующих взаимодействие органов государственной власти и субъектов частного предпринимательства в различных сферах (проблемы экологии, охраны труда, функционирования государственной собственности, размещения и выполнения государственных заказов и т.д.). В результате было выявлено более 70 норм права, которые потенциально могут способствовать развитию коррупции в органах государственной власти. При этом все коррупциогенные нормы, в соответствии с методикой диагностики, были распределены на три большие группы:

- нормы права, предусматривающие наложение необоснованных ограничений;
- нормы права, предусматривающие дискреционные полномочия должностных лиц;
- нормы права, предусматривающие широкие возможности ведомственного нормотворчества.

Анализ структуры коррупциогенных норм показывает, что подавляющее большинство этих норм связано с предоставлением чиновникам дискреционных полномочий (55 норм). Две остальные группы гораздо менее значимы как в количественном (20 бланкетных норм, всего 4 случая чрезмерных полномочий), так и в качественном смысле.

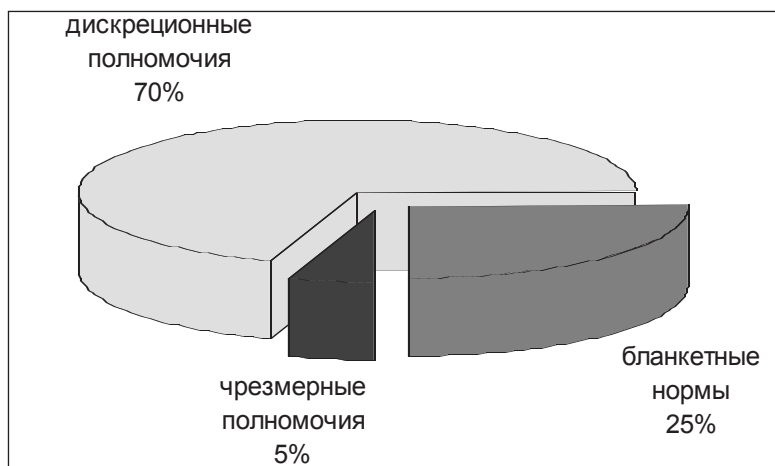


Рис. 10. Соотношение причин коррупциогенности законодательства Иркутской области

Такой результат во многом обусловлен тем, что анализировались нормы законов. Именно в них основное внимание уделяется процессу решения тех или иных проблемных вопросов представителями органов государственной власти. Если же подвергнуть анализу правовые акты, содержащие разного рода нормативы, требования к санитарной и иной безопасности, то доля коррупциогенных норм, предоставляющих чиновникам чрезмерные полномочия, может существенно возрасти. Следует также отметить, что очень распространенной причиной коррупциогенности норм в проанализированных законодательных актах являются ошибки юридической техники. Среди наиболее распростра-

ненных можно отметить следующие:

- неурегулированность процедур, зафиксированных в законодательстве (например, в п. 2 ст. 7 Закона об охране труда подразумевается, что рабочее место может быть ликвидировано "по решению компетентного органа"; при этом вопросы о том, какие органы уполномочены ликвидировать рабочие места, по каким основаниям, с применением какой процедуры, остаются на усмотрение администрации);
- уполномочивающий, а не обязывающий характер формулировок (заказчиком в конкурсной документации могут быть определены дополнительные требования, предъявляемые к участникам конкурса, конкурсная комиссия вправе отстранить участника конкурса от участия в конкурсе в случае выявления недостоверных сведений и т.д.).

В связи с выявленными коррупциогенными нормами особые опасения вызывают несколько предметных областей, а именно:

1. Поставка товаров и услуг для государственных нужд (госзаказ). С большой вероятностью в сфере распределения и осуществления госзаказа может сложиться следующая ситуация. Губернатор, стоящий во главе администрации и имеющий фактически неограниченные дискреционные полномочия, назначает своих доверенных лиц в конкурсную комиссию. Государственные заказчики полностью контролируют процедуру распределения госзаказов, которые распределяются между узким кругом фирм-поставщиков, подконтрольных администрации или выплачивающих ей "вознаграждение". При этом часть "сверхприбыли" госзаказчики выделяют губернатору, который обеспечивает нормативную поддержку их деятельности через "удобный" порядок осуществления функций госзаказчика. В нормативных актах, издаваемых губернатором, предусмотрено "нужное" количество административных барьеров для исключения "случайного" распределения госзаказа.

2. Приватизация государственного имущества. В законе не урегулированы такие важнейшие процедуры, как разработка прогнозного плана, принятие решения приватизации, проведение самого конкурса и подведения его итогов, контроль. Через "удобные" процедуры администрация может создать дополнительные барьеры и другие условия для оказания "платных услуг". В коррупционных целях могут также использоваться присвоение/снятие объекту государственной собственности статуса имеющего особое социальное и экономическое значение.

3. Привлечение инвестиций. Основным инструментом извлечения коррупционной ренты в данной сфере могут быть внесение инвестиционного проекта в перечень особо важных проектов и последующее оказание ему государственной поддержки.

4. Охрана труда. Неурегулированность процедуры проверки условий охраны труда и полно-мочия "неизвестного" органа ликвидировать рабочие места в случае обнаружения несоответствия фактически полностью развязывают руки соответствующим органам в деле привлечения коррупционных доходов.

Таким образом, помимо существенных изменений механизмов взаимодействия государства и бизнеса, возможны меры оперативного вмешательства, локального характера, которые будут способствовать снижению коррупции. Среди них можно отметить точечное определение процедур и полномочий

Таблица 4

Чрезмерные ограничения в законодательстве Иркутской области

ИСТОЧНИК	СОДЕРЖАНИЕ НОРМЫ	В ЧЕМ КОРРУПЦИЯ?	ПРИЧИНА КОРРУПЦИОГЕННОСТИ	СТЕПЕНЬ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ
ОБ ОХРАНЕ ТРУДА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ				
Ст. 5	Органы исполнительной власти области управления проверять знания требований охраны труда лицами, ответственными за обеспечение безопасности труда, а также осуществлять государственную экспертизу условий труда работников, сертификацию работ по охране труда	В любой момент в организацию может явиться чиновник и начать "проверку знаний" и условий труда	Не урегулирована процедура проведения проверки, их регулярность	Высокая
О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ				
Ст. 23, п. 6	При введении особого противопожарного режима возможно усиление государственного пожарного надзора за соблюдением требований пожарной безопасности и изменение режима работы организаций в отраслях экономики, непосредственно обеспечивающих жизнедеятельность населения	В условиях противопожарного режима чиновники прибрегают неограниченные возможности влияния	Размытость и неограниченность полномочий чиновников в условиях противопожарного режима	Низкая
О РЕГУЛИРОВАНИИ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ				
Ст. 4, п. 20, ст. 9	Администрация осуществляет государственный контроль за соблюдением режима использования и охраны природных ресурсов и иной хозяйственной деятельности граждан и юридических лиц в водоохранной зоне	В отсутствие четкой процедуры контроля его регулярности чиновники могут реализовать работу по-стоянными проверками	Не закреплены основные контрольные полномочия, процедура проверок и их регулярность	Высокая
О ГОРОДСКИХ ЛЕСАХ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ				
Ст. 1	В законе вводятся два документа с идентичным определением (документ, дающий право его владельцу на проведение в городских лесах рубок ухода, санитарных рубок, рубок реконструкции и обновления) - лесорубочный билет и ордер	Усложнение процедуры получения разрешения на проведение в лесах рубок, дополнительные административные барьеры	Дублирующие разрешительные документы	Высокая

Таблица 5

Дискреционные полномочия в законодательстве Иркутской области

ИСТОЧНИК	СОДЕРЖАНИЕ НОРМЫ	ЕСТЬ ЛИ ЧЕТКИЕ КРИТЕРИИ ВЫБОРА?	В ЧЕМ КОРРУПЦИЯ?	ПРИЧИНА КОРРУПЦИОННОСТИ	СТЕПЕНЬ КОРРУПЦИОННОСТИ
О ПОСТАВКАХ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИИ РАБОТ, ОКАЗАНИИ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 6, п. 4	Заказчик определяет сроки поставки продукции для областных государственных нужд	нет	Нет критерия, по которому определяется срок поставки	Может быть занижен для шанстажа или, напротив, завышен за взятку. Инструмент манипуляции поставщиками - продвижение "своих", дискредитация "чужих"	Высокая
Ст. 11, п. 2	Заказчиком в конкурсной документации могут быть определены дополнительные требования, предъявляемые к участникам конкурса	нет	Ошибка юридической техники	Управомочивающий, а не обязывающий характер нормы, представляющий чиновнику возможность выбора между двумя вариантами поведения - предъявлять или не предъявлять дополнительные требования к участникам	Высокая
Ст. 11 п. 3	Конкурсная комиссия вправе отстранить участника конкурса от участия в конкурсе в случае выявления недостаточных сведений	нет	Ошибка юридической техники	Управомочивающий, а не обяывающий характер нормы, представляющий чиновнику возможность выбора между двумя вариантами поведения - отстранять провинившегося участника конкурса или "закрывать глаза" на нарушения	Низкая

Ст. 17, пп. 1,2	Губернатору предоставлены широкие дискреционные полномочия по определению состава конкурсной комиссии и ее полномочий	нет	Концепция закона исходит из необходимости закрепления широких полномочий губернатора в сфере размещения госзаказов	Нет критериев отбора членов конкурсной комиссии	-
Ст. 20 п. 1	Конкурсная комиссия вправе принять решение о проведении закрытого конкурса на размещение госзаказа в случае, если продукция производится ограниченным числом поставщиков	нет	Ошибка юридической техники	Управомочивающий, а не обя-зывающий характер нормы, представляющий чиновнику возможность выбора между двумя вариантами поведения. Кроме того, нет четкого определения понятия "ограниченного числа поставщиков", что дает возможность собственной трактовки и выбора между закрытым и открытым конкурсом	Высокая
Ст. 21, п. 1	Конкурсной комиссии предоставлены широкие возможности размещения заказов без проведения конкурса	нет		Управомочивающий, а не обя-зывающий характер нормы, представляющий чиновнику возможность выбора между двумя вариантами поведения. Помимо сфер, в которых возможно проведение внеконкурсного размещения госзаказа носит в большой степени слу-чайный характер. В результате для администрации оставлена целая сфера, в которой наиболее просто коррупционное поведение	-

Ст. 22, п. 2	При размещении госзаказа путем запроса котировок цен заказчиком предварительно определяется перечень возможных поставщиков	нет	Нет критериев внесения возможных поставщиков в список, не уточняется, необходимо ли включение поставщиков или какой-то части ВСЕХ фирм в телефонный справочник	Внесение поставщиков в предварительный список с большой вероятностью может производиться за вознаграждение по аналогии с внесением коммерческих фирм в телефонный справочник	-
Ст. 23	За губернатором закреплено право определения списка товаров, при производстве которых обязательно распределения определенной доли между субъектами производства, обладающими льготами (малое предпринимательство, производство с участием инвалидов, организаций, осуществляющих наказание)	нет	Концепция закона исходит из необходимости закрепления широких полномочий губернатора в сфере размещения госзаказов	Нет критериев включения тех или иных товаров в список продукции, при размещении заказов на которую необходимо соблюдение указанных в законе квот. Включение продукции в список может быть платным	Высокая
Ст. 27, п. 4	Данные реестров закупок представляются любым лицам по их запросам бесплатно или за плату	нет	Нет критериев платного или бесплатного предоставления информации, а также процедуры определения стоимости услуги	Чиновник имеет возможность выбора между двумя вариантами поведения - предоставлять информацию бесплатно или за плату	Высокая
Ст. 28, пп. 1,3	Предоставление аванса и приостановление бюджетного финансирования при нарушениях не являются обязательными действиями администрации	нет	Ошибка юридической техники	Управомочивающий, а не объявляющий характер нормы, предоставляющий чиновнику возможность выбора между различными вариантами поведения	Низкая

Ст. 30, п. 2	Администрация области гарантирует товаропроизводителям авансовую оплату в размере не менее 50% от стоимости объема поставок	нет	Ошибка юридической техники	Установлен только нижний предел авансового финансирования	Низкая
Ст. 30, п. 4	Государственный контракт на поставку продукции растениеводства заключается в срок, обеспечивающий подготовку поставщиков к началу работ	нет	Ошибка юридической техники	Нет четкого определения понятия "срок, обеспечивающий подготовку к началу работ". Понимание его может разниться у администрации и производителей	Низкая
Ст. 32, п. 2	Поставщикам продукции для государственных нужд может быть изменен срок исполнения обязанности по уплате налогов и сборов в областной бюджет	нет	Ошибка юридической техники	Не уточняется процедура изменения срока по уплате налогов. Норма носит управомочивающий, а не обязывающий характер	Низкая
Ст. 32, п. 3	При исполнении поставщиком особо важного государственного заказа по социально-экономическому развитию области ему может быть предоставлен инвестиционный налоговый кредит по уплате налогов, зачисляемых в областной бюджет. Отнесение областного государственного заказа к числу особо важного осуществляется Губернатором области	нет	Ошибка юридической техники + концепция закона, закрепляющая широкое полномочия губернатора в сфере размещения госзаказов	Нет четкого определения понятия "особо важного государственного заказа". Нет критериев, по которым Губернатор относит те или иные поставки к "особо важным", действует по собственному усмотрению	Низкая
Ст. 33, п. 1	Звание "Поставщик продукции для областных государственных нужд" присваивается Губернатором области	нет	Концепция закона, закрепляющая широкие полномочия губернатора в сфере размещения госзаказов	Нет оснований присвоения звания, инструмент поощрения "лояльных" поставщиков или платная услуга администрации	Низкая

О ПОРЯДКЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ, АКЦИИ (ДОЛИ) КОТОРЫХ НАХОДЯТСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ОБЛАСТИ					
Ст. 4, п. 1	В ряде случаев возможно дополнительное внесение Губернатором области кандидатур представителей области	нет	Концепция закона, закрепляющая широкое полномочия губернатора	Губернатор может в обход стандартной процедуры внесения кандидатур через Законодательное собрание "продвигать" своих людей	Низкая
ОБ ОБЛАСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ И СТИМУЛИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ					
Ст. 8, п. 2	Приоритетные направления адресной инвестиционной программы определяются Губернатором	нет	Концепция закона, закрепляющая широкие полномочия губернатора	Закрепление той или иной сферы в качестве приоритетного направления может способствовать привлечению инвестиций. Это обязательное условие оказания областной государственной поддержки (ст. 10 п. 3)	Низкая
Ст. 10	Областная государственная поддержка оказывается только тем субъектам инвестиционной деятельности, инвестиционные проекты которых включены в Перечень приоритетных инвестиционных проектов	нет	Ошибка юридической техники	Не закреплена процедура внесения того или иного проекта в список. Осуществляется произвольно	Низкая

Ст. 13	При предоставлении государственной поддержки должна учитываться бюджетная и социальная эффективность реализуемого инвестиционного проекта	нет	Ошибка юридической техники	Нет четкого определения "бюджетной и социальной эффективности". Слишком смутные критерии для принятия решения об оказании государственной поддержки, следовательно, возможность произвола	Низкая
Ст. 15, п. 2	Размер льгот по уплате арендной платы за пользование государственными имуществом определяется договором	нет	Концепция закона	Неограниченные дискреционные полномочия в целях максимального учета обстоятельств оставляют чиновникам широкие возможности для коррупции	Высокая
Ст. 18, п. 1	Закон предполагает создание унифицированной базы данных российских и иностранных инвесторов, а также организаций, составляющих инвестиционную инфраструктуру	нет	Ошибка юридической техники	При отсутствии критериев включения инвесторов в базу она может превратиться в рекламный справочник, в который данные об организациях будут вноситься за плату	Низкая
О КВОТИРОВАНИИ РАБОЧИХ МЕСТ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 1, п. 3	Состав комиссии по квотированию рабочих мест и порядок ее работы определяются Губернатором области	нет	Концепция закона	Свобода Губернатора в этой сфере ничем не ограничена, и он, манипулируя режимом квотирования, может заниматься шантажом предпринимателей	Низкая
О НАДЕЛЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОБЛАСТНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ РОЗНИЧНОЙ ПРОДАЖИ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ					
Ст. 6, п. 2	Регистрация лицензий для розничной продажи алкогольной продукции проводится по предъявлении оригинала лицензии с проверкой при необходимости	нет	Ошибка юридической техники	Нет условий, при которых необходима проверка указанных данных, чиновники могут действовать по собственному усмотрению	Низкая

	указанных в лицензии данных, условий осуществления соответствующего вида деятельности и условий безопасности					
ОБ ОХРАНЕ ТРУДА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ						
Ст. 4, п. г)	Законодательное собрание упразднено предоставлять налоговые льготы, стимулирующие создание безопасных условий труда, разработку и внедрение безопасной техники и технологий, средств коллективной и индивидуальной защиты работников	нет	Ошибка юридической техники	Не установлены критерии предоставления налоговых льгот	Низкая	
Ст. 7, п. 2	Рабочее место может быть ликвидировано по решению "компетентного органа"	нет	Ошибка юридической техники	Не уточняется, какой именно орган упразднен ликвидировать рабочие места, по всей видимости, администрация, которая осуществляет проверки (ст. 5). Не регламентирована процедура ликвидации рабочего места, её условия	Низкая	
Ст. 9, п. 3	Количественный и персональный состав комиссии по охране труда утверждается Губернатором области	нет	Концепция закона	Губернатор имеет неограниченное влияние на деятельность комиссии и, следовательно, возможность направлять ее проверки в соответствии со своими интересами	Низкая	

О ПЕРЕЧНЕ ОБЪЕКТОВ ОБЛАСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, НЕ ПОДЛЕЖАЩИХ ОТЧУЖДЕНИЮ					
Ст. 3, п. 3	В перечень объектов, не подлежащих отчуждению, могут включаться объекты, имеющие особо важное социальное или экономическое значение для области	нет	Ошибка юридической техники	Не четкого определения понятия "особо важное социальное или экономическое значение". Не указано, какой орган уполномочен присваивать такой статус объектам, вносить их в список или исключать из него (под давлением различных сил?)	Высокая
О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 7, п. 1	Областные государственные унитарные предприятия, на которых создаются органы управления и подразделения ведомственной пожарной охраны, определяются Губернатором	нет	Концепция закона	Нет критериев создания пожарных органов на предприятиях, губернатор решает по своему усмотрению, лишь учитывая требования законодательства. Унитарные предприятия могут быть не заинтересованы в создании таких органов	Низкая
Ст. 14, п. 3	Государственный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере обеспечения пожарной безопасности может быть заключен без проведения конкурса при наличии срочной потребности в таких товарах, работах, услугах, вызванной началом периода особой пожарной опасности, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами и законами области	нет	Концепция закона	Нет четкого определения "срочной потребности". Чиновники имеют возможность ждать наступления сезонного "периода особой пожарной опасности", а затем размещать заказ у "своих" поставщиков	Высокая

ОБ ОБЩИХ НАЧАЛАХ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 9, п. 3	Ограничение возможности отчуждения безвозмездного отчуждения носит не достаточной точный характер. Например, "для ликвидации последствий стихийных бедствий" объекты госсобственности могут быть отчуждены безвозмездно любым организациям	нет	Ошибка юридической техники	Недостаточная формализация процедуры безвозмездного отчуждения. Недостаточно жесткое ограничение возможных "получателей" объектов госсобственности	Высокая
Ст. 9, п. 5	Губернатор области вправе в соответствии с действующим законодательством ограничить права уполномоченных органов по управлению областной государственной собственностью на самостоятельное совершение ими сделок с областной государственной собственностью в зависимости от стоимости объектов областной государственной собственности, являющихся предметом сделок	нет	Концепция закона	Губернатор по своему усмотрению может отстранять уполномоченные органы от управления наиболее ценными объектами госсобственности с тем, чтобы контролировать их самому	Низкая
ОБ ОБЛАСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ ПРИ СТРАХОВАНИИ УРОЖАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР					
Ст. 3, п. 1	Сельскохозяйственным товаропроизводителям предоставляются субсидии для финансирования до 50% страхового взноса по договору страхования	нет	Ошибка юридической техники	Установлен только верхний предел субсидий. Чиновнику оставлена возможность требовать "плату" за более высокий размер субсидии	Низкая

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 3, п. 4	Средства областного бюджета используются на поддержку инвестиционной деятельности, включая приобретение новой техники и оборудования, сортовых семян, племенных животных, птиц и других составляющих прогрессивных технологий и иные виды дотаций и компенсаций	нет	Ошибка юридической техники	В законе не прописана процедура проведения конкурса на получение бюджетного финансирования, нет критериев, по которым должны распределяться эти средства. Нет четкого определения понятия "другие составляющие прогрессивных технологий", то есть средства могут использоваться на что угодно	Низкая
Ст. 8, п. 2	Закупочные интервенции осуществляются в случае, когда рыночные цены на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие опускаются ниже минимального уровня, или в случае, когда товаропроизводители в сфере агропромышленного производства не в состоянии реализовать сельскохозйственную продукцию, сырье и продовольствие из-за сокращения спроса на них	нет	Ошибка юридической техники	Нет технологии определения минимального уровня цен, нет четкого определения второго условия интервенции - товаропроизводители могут быть не в состоянии реализовать продукцию по причине ее низкого качества или завышенной цены	Низкая
Ст. 8, п. 4	Источники и порядок финансирования, объемы осуществления закупочных и товарных интервенций, уровень цен на реализуемые сельскохозйственную продукцию, сырье и продовольствие определяет администрация	нет	Концепция закона	Решение данного вопроса не формализовано, нет никаких критериев и требований к деятельности администрации, которая действует по собственному усмотрению	Высокая

Ст. 9, п. 1	Администрация уполномочивает юридические лица осуществлять лизинг в сфере агропромышленного производства с участием государства, а также определяет перечень имущества, являющегося предметом лизинга, ставки арендной платы, источники кредитования, необходимые для его проведения	нет	Концепция закона	По сути, администрация действует по своему усмотрению в сфере лизинга, никому не отчетна, сама устанавливает правила, то есть возможности коррупционного поведения в этой сфере ничем не ограничены - от утверждения "своих" организаций для осуществления лизинга до установления арендных ставок арендной платы	Высокая
Ст. 10, п. 3	Порядок установления гарантированного уровня закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие, поставляемое для региональных государственных нужд, устанавливается администрацией области	нет	Концепция закона	Администрация разрабатывает сама для себя правила установления закупочных цен - идеальная ситуация для коррупции	Низкая
Ст. 10, п. 4	Администрация области устанавливает нормативное соотношение между стоимостью покупаемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции	нет	Концепция закона	Нет четких критериев установления того или иного нормативного соотношения. Под воздействием заинтересованных сторон это соотношение может меняться	Низкая
О БЕСПЛАТНОМ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В СОБСТВЕННОСТЬ ГРАЖДАН					
Ст. 2, п. 1	Земельные участки предоставляются бесплатно в собственность всем гражданам для ведения крестьянского хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного строительства, животноводства	нет	Ошибка юридической техники	Не регламентирована процедура бесплатной выдачи земельных участков, очередность выдачи, местоположение	Низкая

О СТАВКАХ ЛЕСНЫХ ПОДАТЕИ И АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ УЧАСТКАМИ ЛЕСНОГО ФОНДА НА ТЕРРИТОРИИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Ст. 1, п. 1	Распределение лесов по лесоводческим разрядам осуществляется администрацией области по представлению территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством	нет	Ошибка юридической техники	Нет достаточно четких критериев отнесения лесов к тому или иному разряду. Под воздействием заинтересованных сил лес может "перейти" в более низкий разряд	Низкая
Ст. 1, п. 2	Случаи, в которых ставки с коэффициентом 2 не применяются, определены достаточно расплывчато. В частности, к ним относятся представленные участки "организациям, расположенным на данной территории" и "населению, проживающему на данной территории, в пределах нормативов, утвержденных постановлением Губернатора области"	нет	Ошибка юридической техники	Нет четкого определения нахождения организации и проживания населения на данной территории, что предоставляет чиновнику возможность выбора между двумя вариантами поведения. Кроме того, дополнительные возможности для произвола заключаются в устанавливаемых губернатором нормативах - в любой момент чиновник может заявить, что норматив уже исчерпан, не говоря уже об "увеличении" нормативов со стороны самого губернатора	Низкая
Ст. 2, п. 1	Ставки арендной платы при предоставлении участков лесного фонда для заготовки древесины устанавливаются договором аренды не ниже ставок лесных податей	нет	Ошибка юридической техники	Установлен только нижний порог ставок арендной платы	Низкая

О РЕГУЛИРОВАНИИ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 4, пп. 14, 22	Администрация по согласованию со специально уполномоченными государственными органами может разрешить использование в исключительных случаях водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы и подземных вод	нет	Ошибка юридической техники	Отсутствует процедура и критерии разрешения использования лечебных водных ресурсов. Не ясно значение выражения "в исключительных случаях"	Высокая
Ст. 4, п. 19	Администрация определяет порядок использования полезных ископаемых и других ресурсов, извлекаемых при проведении работ на водных объектах	нет	Концепция закона	Возможность ведомственного нормотворчества в этой сфере оставляет большой простор для дополнительных административных барьеров	Низкая
Ст. 4, п. 25	Администрация определяет перечень водных объектов, предназначенных для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов	нет	Концепция закона	Неограниченные возможности для коррупционного повления в отношении предприятий рыбной промышленности	Низкая
Ст. 4, п. 26	Администрация совместно со специально уполномоченным государственным органом представляет гражданам и юридическим лицам водные объекты	нет	Концепция закона	При договоренности со специальным органом исполнительная власть администрация может по своему усмотрению распоряжаться водными ресурсами, поскольку процедуры законом не урегулированы	Низкая
О ГОРОДСКИХ ЛЕСАХ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ					
Ст. 7	Органы законодательной власти устанавливают в пределах компетенции налоговые и иные льготы организациям, созданным для обслуживания городских лесов	нет	Концепция закона	Неограниченные дискреционные полномочия в целях максимального учета обстоятельств	Высокая

Ст. 9	Органы местного самоуправления предоставляют участки городских лесов в безвозмездное и краткосрочное пользование при условии сохранения за гражданами права свободного пребывания на этих участках городских лесов	нет	Концепция закона	Не урегулирована процедура предоставления участков	Высокая
Ст. 10	Территориальный орган федерального органа управления лесным хозяйством определяет минимальную площадь городских лесов, при которой необходимо проведение лесоустройства, а также порядок, методику его проведения и состав лесоустроительной документации	нет	Концепция закона	Нет критериев определения минимальной площади. Во избежание излишних издержек на проведение лесоустройства ответственная организация может стимулировать чиновников увеличить минимальную площадь, с которой лесоустройство является обязательным	Высокая
Ст. 15	Объем побочных лесопользований, допустимые рекреационные нагрузки и размеры других видов пользования в городских лесах определяются органами местного самоуправления в пределах, установленных лесоустроительными проектами	нет	Концепция закона	Произвольное определение объема побочных лесопользований представляет собой обширное поле дискреционных полномочий	Высокая
Ст. 16	Запрещается лесопользование, ухудшающее состояние городских лесов, оказывающее вредное воздействие на окружающую среду и снижающее оздоровительные функции городских лесов, нарушающее права и законные интересы других лиц	нет	Ошибка юридической техники	Слишком общая формулировка оставляет администрацию чрезмерное пространство для маневра - практически любое лесопользование может рассматриваться как ухудшающее состояние лесов и наоборот	Низкая

Ст. 22	Органы местного самоуправления и органы управления городскими лесами устанавливают объем работ по воспроизводству городских лесов, сроки и сроки их проведения. Критериями при этом являются: необходимость поддержания городского оздоровления стабильного состояния горно-санитарного состояния городских лесов, а также соблюдение рекомендаций лесоуправляющих организаций и учет изменений, произошедших в городских лесах. Сам порядок данной процедуры также определяется органами местного самоуправления (ст. 23)	нет	Ошибка юридической техники	Недостаточно четкие критерии определения объема работ и сроков их выполнения позволяют определять их произвольно, в частности, в зависимости от "близости" пользователей к чиновникам. Совместие в одном органе (местном самоуправлении) правоуправляющих и правоприменительных функций	Низкая
Ст. 23	Воспроизводство городских лесов, заготовка лесных семян и выращивание посадочного материала осуществляются органами управления городскими лесами, а также лесопользователями	нет	Ошибка юридической техники	Не установлено, в каких случаях и в каком объеме работы по воспроизводству являются обязанностью органов управления городскими лесами и лесопользователей. Возможна двойственная трактовка со стороны чиновника	Низкая
Ст. 24	Если осуществляется лесопользование оказывает отрицательное воздействие на воспроизводство городских лесов, орган местного самоуправления или орган управления городскими лесами может	нет	Ошибка юридической техники	Нет четкого определения "отрицательного воздействия", поэтому фактически любое лесопользование может быть признано под этим предлогом	Высокая

Ст. 10	приостановить это пользование до устранения причин нарушения указанных требований				
	Администрация устанавливает областные лимиты и нормы вы в использовании охотничьих животных, вводит ограничения и запреты на пользование отдельными видами охотничьих животных в целях охраны и воспроизводства в пределах своей компетенции	нет	Концепция закона	Нет критериев установления нормативов и введения ограничений. Могут использоваться для стимулирования коррупционного поведения со стороны охотничьих хозяйств	Низкая

Таблица 6
Бланкетные нормы в законодательстве Иркутской области

ИСТОЧНИК	СОДЕРЖАНИЕ БЛАНКЕТНОЙ НОРМЫ ПРАВА	В ЧЕМ КОРРУПЦИЯ?	СТЕПЕНЬ КОРРУПЦИОННОСТИ
О ПОСТАВКАХ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИИ РАБОТ, ОКАЗАНИИ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ			
Ст. 6, пп. 1,2	Порядок осуществления функций областного государственного заказчика администрацией и условия передачи функций по организации торгов иным организациям определяются постановлением Губернатора	Принятие подзаконного нормативного акта, допускающего возможность оказания преференций "своим" подрядчикам	Средняя
Ст. 17, п. 2	Полномочия конкурсной комиссии определяются Губернатором области	Принятие подзаконного нормативного акта, регламентирующего деятельность конкурсных комиссий, принимающих решение о победителе конкурса	Низкая
Ст. 33 п. 9	Порядок присвоения, подтверждения и лишения звания "Поставщик продукции для областных государственных нужд" утверждается Губернатором области	Принятие подзаконного акта, допускающего поощрение поставщиков по усмотрению администрации	Низкая
О ПОРЯДКЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ, АКЦИИ (ДОЛИ) КОТОРЫХ НАХОДЯТСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ОБЛАСТИ			
Ст. 4, п. 1	Формирование списка кандидатур представителей области в советы директоров и ревизионные комиссии обществ осуществляется администрацией области в порядке, устанавливаемом Губернатором области	Администрация оставляет за собой право регулирования процедуры принятия решения о представительстве интересов области. Тем самым, возможно сохранение и увеличение полномочий в этой сфере. В перспективе - назначение "нужных представителей" как платная услуга	Низкая

Ст. 6	Список приоритетных направлений инвестичионной деятельности не является исчерпывающим	Возможно внесение того или иного направления деятельности в список приоритетных	Низкая
Ст. 8, п. 2	Порядок формирования адресной инвестиционной программы определяются Губернатором	В соответствующем подзаконном акте могут быть закреплены "нужные" инструменты воздействия на процесс формирования инвестиционной программы	Низкая
Ст. 10 п. 3	Порядок формирования и ведения Перечня приоритетных инвестиционных проектов утверждается Губернатором области	В соответствующем подзаконном акте могут быть закреплены "нужные" инструменты воздействия на процесс формирования инвестиционной программы	Низкая
Ст. 15, п. 2	Порядок заключения договора льготы аренды или безвозмездного пользования госимущества определяется Губернатором	В соответствующем подзаконном акте могут быть закреплены "нужные" инструменты воздействия на процесс формирования инвестиционной программы	
О КВОТИРОВАНИИ РАБОЧИХ МЕСТ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ			
Ст. 4, п. 4	Порядок уплаты обязательных платежей и организация контроля за их поступлением устанавливаются положением, утвержденным Губернатором области	В соответствующем подзаконном акте могут быть закреплены "нужные" инструменты воздействия на процесс формирования инвестиционной программы	Низкая
О НАДЕЛЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОБЛАСТНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ РОЗНИЧНОЙ ПРОДАЖИ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ			
Ст. 6, п. 2	В регистрации может быть отказано в порядке и по основаниям, предусмотренным нормативными правовыми актами Российской Федерации по лицензированию соответствующего вида деятельности	Возможность ведомственного нормотворчества	Низкая

Ст. 5, 6	Органы исполнительной власти и местного самоуправления могут осуществлять иные полномочия и проводить иные мероприятия, кроме установленных данным законом	За чиновниками оставлена возможность расширить свои полномочия	Низкая
Ст. 9, п. 2	Комиссия по охране труда осуществляет свою деятельность на основании положения, утвержденного Губернатором области	Возможность ведомственного нормотворчества	Низкая
О ПРИВАТИЗАЦИИ ОБЛАСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА			
Ст. 2, п. 2	Администрация области определяет по своему усмотрению порядок важнейших мероприятий - разработки прогнозного плана, принятия решения приватизации, проведения самого конкурса и подведения его итогов, контроля. Кроме того, за администрацией оставлены "иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами области"	Неограниченные возможности ведомственного нормотворчества, возможность расширения собственных полномочий. В результате, процесс приватизации может быть сконструирован исходя из максимизации прибыли чиновников	Низкая
ОБ ОБЩИХ НАЧАЛАХ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ			
Ст. 8	Полномочия Губернатора и администрации носят расплывчатый характер. В частности, указывается, что они осуществляют "иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, Уставом Иркутской области, настоящим Законом и иными законами области"	Отсылочная норма оставляет возможность расширения полномочий чиновников	Низкая
Ст. 9, п. 2	Решения об отчуждении либо возможности отчуждения объектов областной государственной собственности принимаются Губернатором области. Порядок отчуждения объектов областной государственной собственности устанавливается законами области и нормативными правовыми актами администрации области в соответствии с федеральным законодательством и настоящим Законом	Принятие важнейшего решение в сфере управления госсобственностью в законе не формализовано	Низкая

ОБ ОБЛАСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ ПРИ СТРАХОВАНИИ УРОЖАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР		
Ст. 3, п. 3	Порядок предоставления субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям на уплату части страхового взноса по договорам страхования определяется положением, утвержденным Губернатором области	Возможность ведомственного нормотворчества
О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ		
Ст. 2, п. 1	Кроме указанных направлений государственного регулирования есть ссылка на "иные направления, определенные законами и иными нормативными правовыми актами области"	Чиновникам предоставлена неограниченная возможность вмешательства в функционирование сельского хозяйства через принятие дополнительных ведомственных нормативных актов
Ст. 3, п. 4	Конкретные направления и объемы финансирования по ним устанавливаются законом области об областном бюджете, другими законами и иными нормативными правовыми актами области. Порядок финансирования агропромышленного производства из средств областного бюджета определяется в положении, утвержденном Губернатором области	Наиболее важные процедуры и решения не урегулированы законом и оставлены для иных актов, в том числе подзаконных
Ст. 3, п. 8	Промышленным предприятиям, банкам, страховым и инвестиционным компаниям, направляющим инвестиции в сельское хозяйство, в установленном порядке могут быть предоставлены налоговые льготы по платежам в областной и местные бюджеты	Неясно, где должен быть установлен порядок предоставления льгот
Ст. 5	Порядок разработки, утверждения и финансирования региональных целевых программ развития и поддержки агропромышленного комплекса области устанавливается "законами и иными нормативными правовыми актами области"	Возможность ведомственного нормотворчества

Ст. 7	Конкретный порядок залога определяется положением, утвержденным Губернатором области	Возможность ведомственного творчества	Нормо-Низкая
Ст. 8, п. 1	Положение о региональном продовольственном фонде утверждается Губернатором области	Возможность ведомственного творчества	Нормо-Низкая
О РЕГУЛИРОВАНИИ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ			
Ст. 4, п. 27	Администрация осуществляет иные полномочия в сфере регулирования водных отношений, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации	Все полномочия, кроме федеральных, могут быть включены администрацией в свою компетенцию даже без внесения их в нормативные акты	Низкая
Ст. 7,8,9	Законодательные и исполнительные органы власти, органы местного самоуправления осуществляют "иные полномочия, предоставленные в соответствии с действующим законодательством"		
ОБ ОХОТЕ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ			
Ст. 16	Администрация устанавливает порядок проведения конкурсов при распределении охотничьих объектов охоты	Администрация совмещает правоустанавливающие и правоприменительные функции	Низкая
Ст. 7	Губернатор утверждает порядок участия администрации области в организации и осуществлении государственного контроля за охраной атмосферного воздуха	За счет принятия подзаконных нормативных актов в этой сфере могут быть усилены административные барьеры	Низкая

Научное издание

Труды Фонда ИНДЕМ

Головщинский Константин Игоревич
Пархоменко Сергей Александрович
Римский Владимир Львович
Сатаров Георгий Александрович

Бизнес и коррупция: проблемы противодействия

Итоговый отчет

Компьютерная верстка *Е.А. Шинова*

Сдано в набор. Подписано в печать. Формат
Бум. офсетная. Гарнитура TimesET. Печать офсетная. Усл. печ.
Тираж 200. Заказ №

Фонд ИНДЕМ

Россия, 101000, Москва,
Большой Златоустинский пер., д. 8/7, офис 1
Тел./факс: (095) 206-81-72
E-mail: fond@indem.ru
<http://www.indem.ru>

Отпечатано в ООО “Фирма Печатный двор”
119034, Москва, Лопухинский пер., д. 6