

теневые процессы, государство и коррупция

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы теневых процессов, показано значение анализа конфликта между бизнесом и государством, ведущего к возникновению теневых отношений. Раскрыта коррупционная уязвимость систем управления государственными финансами и факторы, на нее влияющие.

Ключевые слова: теневая экономика, теневое экономическое поведение, конфликт между бизнесом и государством, коррупция, коррупционная уязвимость систем управления государственными финансами, факторы, повышающие коррупционную уязвимость государственных финансов

Теневая деятельность экономических субъектов существенно влияет на макроэкономические показатели, на финансовую и экономическую динамику и перспективы развития отечественного бизнеса. Без учета теневых операций невозможно составить объективное представление о реальном масштабе национальной экономики и ее отраслей, невозможен системный анализ национальных и международных экономических процессов.

Проблемы анализа теневых процессов

Теневая экономика является особой подсистемой экономической системы, и может быть выделена для изучения на основе институциональных критериев. Являясь органическим элементом любой социально-экономической системы, теневая экономика оказывает и обратное воздействие на порождающие ее причины.

Как правило, государственные институты стремятся к сохранению собственной стабильности, к расширению и увеличению объема потребляемых общественных ресурсов. В силу очевидных экономических причин они могут быть не заинтересованы в декриминализации той или иной деятельности, если в результате произойдет уменьшение выделяемых на цели противодействия и контроля ресурсов

**Кондратьева
Елена Александровна**
канд. экон. наук,
доцент кафедры
корпоративных
финансов,
Финансовый
университет при
Правительстве
Российской Федерации,
г. Москва
eakfa@mail.ru

**без учета
теневых операций
невозможно
составить
объективное
представление
о реальном
масштабе
национальной
экономики**

и снижение их значимости. В случае коррумпированности государственных институтов правовой запрет превращает функции чиновников в ценный товар со вполне осозаемой рыночной стоимостью. С другой стороны, в снятии правового запрета могут быть не заинтересованы и сами субъекты, осуществляющие теневую деятельность. Интерес этот очевиден, если учесть, что результатом будет приток на рынок многочисленных конкурентов и моральное обесценение дорогих, но эффективных форм страхования теневого риска, которые позволяют эффективно противостоять как государственному контролю, так и конкурентам.

Теневые процессы возникают в условиях высокого уровня налогообложения, экономической нестабильности, незащищенности прав собственности, неблагоприятного социального фона, дефицита социального и институционального доверия. Масштабы этих процессов являются индикатором состояния политической и социально-экономической системы, включая стратегию и тип государства. Именно наличие широкой экономической, культурной и социальной базы придает теневым элементам способность влиять на общественную жизнь и политические решения.

Теневые процессы носят системный и институциональный характер. Методологические подходы к их анализу не могут быть только экономическими или правовыми. Правовые нормы, естественно, накладывают ограничения на функционирование экономических систем. Преодоление, обход или нарушение этих ограничений во имя экономических выгод, высоких (или сверхвысоких) прибылей приводит к возникновению и развитию теневых процессов.

Феномен «тени» вырастает из конфликта между бизнесом и государством, устанавливающим правила поведения экономических субъектов.

Причины возникновения теневых процессов

По мнению Джозефа Ю. Стиглица [1], индивидуумы и фирмы будут лучше планировать и реализовывать свою деятельность, если они смогут точно предсказать, что собирается сделать государство. Одна из основных неопределенностей, с которыми столкни-

**теневые процессы
возникают в условиях
высокого уровня
налоогобложения,
дефицита
социального
и институциональ-
ного доверия**

вается бизнес, – это «политическая неопределенность», связанная со знанием тех действий и шагов, которые предпримет правительство.

Государство определяет правила игры и одновременно обязано контролировать исполнение этих правил всеми экономическими субъектами. Это, фактически, системная функция государства.

В России объем неконтролируемых доходов теневого бизнеса сопоставим с государственным бюджетом. Уход легального бизнеса в тень – вынужденная реакция предпринимателей на жесткие условия рынка и экономической политики государства, которые проявляются в таких ставках налогов и кредитов, следование которым сопровождается изъятием практически всего дохода.

Теневизация бизнеса – следствие конфликта между государством и бизнесом из-за непрозрачности того и другого и дефицита знаний государства о поведении бизнеса. В этом конфликте проигрывает государство и выигрывает коррупционный бюрократический аппарат как дополнительный потребитель дохода бизнеса и дополнительный субъект управления¹.

По данным Института общественного проектирования (ИнОП), коррупционное бремя в современной России определяется цифрой 10% валовой выручки предприятий, при этом размеры взяток составляют: за получение лицензии, либо лишения лицензии конкурирующей организации – 1–5 млн долл.; за получение государственного заказа – 1/3 от стоимости проекта; за списание налоговой задолженности – до 50% от суммы недоимки; за снижение таможенной пошлины – до 50% от сэкономленной суммы [2].

Коррумпированные чиновники, получая от теневых структур суммы, значительно превышающие их

¹ Елена Панфилова, директор российского Transparency International, в своем интервью «Российской газете», упомянула о появлении в России нового явления и, соответственно, термина — нормы отката (kickback margin). Эта норма имеет тенденцию к росту: в начале 2000-х гг. в строительстве она составляла 15–20%, в середине десятилетия, по сведениям Ассоциации застройщиков, увеличилась вдвое. А сегодня может составить до 50–70% от стоимости проекта.

в России объем неконтролируемых доходов теневого бизнеса сопоставим с государственным бюджетом

официальные доходы, в латентном режиме изменяют политику государственного управления в интересах криминализированного бизнеса. Захват теневыми структурами управления национальной экономикой создает угрозу экономической безопасности страны.

Выход бизнеса из тени – в интересах государства, а детеневизация бизнеса связана с борьбой против коррупции за распределение полного дохода бизнеса.

Коррупционная уязвимость систем управления государственными финансами

Управлять государственными финансами в современных условиях сложно, поскольку спектр направлений деятельности государственных институтов, в том числе и финансовых, весьма широк. Сложность приводит к появлению непрозрачных зон и ниш, способствующих развитию коррупции. В этих условиях крайне важен эффективный контроль управления государственными финансами.

С проблемой коррупции в сфере управления государственными финансами многие страны сталкиваются на протяжении всей своей истории.

По оценкам Transparency International, в мире ежегодно не менее 400 млрд долл. теряется в результате взяточничества и коррупции только в области государственных закупок, что ведет к росту государственных расходов на 20–25%.

Несмотря на то, что коррупция, как явление, достаточно хорошо изучена (Россией ратифицировано большинство международных конвенций о борьбе с коррупцией, существует ряд антикоррупционных правовых актов и программ, во многих регионах есть свои собственные программы борьбы с коррупцией) уровень российской коррупции не снижается, а растет [3]. В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала две базовые международные Конвенции по борьбе с коррупцией – Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Однако до сих пор многие их требования так и не выполняются. 25 декабря 2008 года был принят Федеральный закон №273-ФЗ «О противодействии коррупции».

С обязанностью правительства по управлению государственными средствами неразрывно связаны риски использования финансовых ресурсов в личных целях, неполучения, нецелевого расходования или расхищения государственных средств. В конце 2010 г. Счетная палата РФ, проверяя транспортный комплекс г. Москвы, выявила финансовые нарушения на общую сумму 215 млрд руб. (период 2008–2010 гг.) в сферах: государственных и муниципальных закупок – на 117,8 млрд руб., вложений бюджетных средств, осуществляемых с нарушением норм, – на 59,4 млрд руб., нецелевого использования бюджетных средств – на 10,8 млрд руб [4].

Коррупция в сфере управления государственными финансами

Коррупция в сфере управления государственными финансами не дает возможность использовать ресурсы для блага общества, ставит под угрозу способность правительства реализовывать намеченные планы, напрямую уменьшает расходы на развитие приоритетных отраслей и мешает экономическому росту.

Вероятность возникновения коррупции во многом определяется характером и качеством системы управления государственными финансами. Слабость регулирующих и надзорных органов создает реальные возможности для коррупции в этой сфере. Задача состоит в том, чтобы сформировать такую систему государственных финансов, которая позволила бы эффективно выявлять и пресекать случаи коррупции, тем самым сводя к минимуму возможности ее появления.

Коррупция в государственном секторе чаще всего определяется как злоупотребление должностными (государственными) полномочиями в целях личной выгоды [5]. Но ее проявления, а также юридические и практические дефиниции в разных странах существенно различаются [6]. Нередко коррупцию условно подразделяют на крупномасштабную (политическую) и административную. Политическая коррупция, как правило, связана с влиянием на процессы распределения ресурсов и реализацию проектов в интересах лица, принимающего решения, его друзей и знакомых; злоупотреблениями при финансировании различных кампаний; фальсификациями

***демонетизация
бизнеса связана
с борьбой против
коррупции
за распределение
полного дохода
бизнеса***

**вероятность
возникновения
коррупции в многом
определяется
характером
и качеством
системы управления
государственными
финансами**

результатов голосования; необоснованным выделением ресурсов на реализацию амбициозных проектов; злоупотреблением конфиденциальной информацией. Крупномасштабная коррупция предполагает перераспределение значительных государственных средств в интересах частных лиц.

Административная коррупция включает в себя: а) взяточничество, прямые хищения денежных средств, товаров, оборудования и услуг; б) прямое злоупотребление должностным положением (включая присвоение и нецелевое расходование государственных средств и активов; незаконное взимание штрафов, пошлин, налогов и иных платежей; махинации в сфере закупок и распределения подрядов; манипулирование лицензионными нормами; семейственность); в) злоупотребление должностным положением, когда регулирующие полномочия используются для извлечения денежной или иной выгоды при работе с населением (например, получение взяток за рассмотрение или благоприятное решение вопроса). Административная коррупция также часто квалифицируется как «мошенничество, растрата и злоупотребление» государственными средствами [4].

Стратегии минимизации рисков коррупции

Успешные стратегии минимизации рисков коррупции должны быть направлены на укрепление сферы управления государственными финансами, а также систем сдержек и противовесов, призванных устранять конфликты интересов. Инструментами борьбы против коррупции могут стать эффективное и прозрачное оперативное управление государственными средствами, внешняя и внутренняя подотчетность правительства.

Коррупционную составляющую возможно и необходимо выявлять на всех этапах управления государственными финансами, включая формирование и исполнение бюджета, представление отчетности, внутренний контроль, внешний аудит и надзор.

Страны с наиболее эффективными системами управления государственными финансами имеют наименьшие значения уровня коррупции. Для таких систем характерны: формирование бюджетов, которые ориентированы на результат, оцениваемый по

определенным критериям; предсказуемость исполнения бюджета и сведение к минимуму расплывчатых процедур, используемых для обоснования произвольных решений; эффективное делопроизводство, облегчающее проведение аудита; регулярная отчетность, позволяющая контролировать расходы, выявлять несоответствия и принимать корректирующие действия. Качественный внутренний аудит обеспечивает действенность процедур контроля и служит гарантией эффективности управления.

Наличие эффективной системы управления способствует обнаружению и профилактике коррупции, позволяя минимизировать возможности для мошенничества, выявлять потенциальные причины отклонений (такие, как слабая профессиональная подготовка), устанавливать необходимые правила и применять соответствующие меры дисциплинарного воздействия для борьбы с нарушениями. Чем лучше работает система управления государственными финансами, тем выше риск быть пойманным и тем дороже обходится недобросовестность коррупционерам.

Основные негативные факторы, повышающие коррупционную уязвимость

Практика свидетельствует о том, что отсутствие надлежащего контроля расходов, отсутствие системы сдержек и противовесов в области государственных финансов, недостаточная прозрачность финансовой информации и низкая вероятность выявления и наказания коррупционеров, создают благоприятную почву для роста коррупции. Так, по данным Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации в сфере государственных закупок воруется более 1 трлн руб. в год. По подсчетам Transparency International, ежегодный совокупный доход российских коррупционеров — около 300 млрд долл., что равноценно примерно четверти ВВП [7].

К системным факторам, повышающим риск коррупции в управлении государственными финансами, можно отнести: ограниченность функциональных возможностей аппарата, неэффективность внутреннего контроля, недостаточная прозрачность, слаб-

***коррупция
в государственном
секторе чаще всего
определяется как
 злоупотребление
должностными
полномочиями
в целях личной
выгоды***

**страны с наиболее
эффективными
системами
управления
государственными
финансами имеют
наименьшие значения
уровня коррупции**

бность руководства и надзора, низкая внешняя подотчетность в области государственных расходов.

Институциональные недостатки можно проанализировать для каждой из стадий бюджетного процесса. Существующий баланс интересов, побудительных мотивов и институциональных норм влияет на все его этапы.

Формирование бюджета осуществляется в рамках общего политического контекста под влиянием существующих в стране регулятивных и институциональных норм. Исполнительная власть играет ключевую роль в подготовке проекта бюджета и вынесении его на рассмотрение законодательных органов. Без эффективного контроля со стороны законодательных структур исполнительные органы могут злоупотреблять теми полномочиями, которыми они наделены, что создает почву именно для крупномасштабной коррупции.

Коррупция при формировании бюджета, как правило, относится к категории крупномасштабной (политической), а ее особенности зависят от распределения бюджетных полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Неконтролируемые чрезмерные полномочия исполнительных органов в бюджетном процессе, равно как и неконтролируемое участие законодателей, создают почву для политической коррупции. Политики или высокопоставленные чиновники способны предоставлять субсидии или налоговые льготы отдельным гражданам или группам лиц, а также выделять бюджетные средства для проектов либо регионов, исходя исключительно из политических пристрастий.

Политическая коррупция в процессе формирования бюджета влияет на распределение государственных инвестиций, включая выбор проектов, определение места их реализации и их структуры. Коррупция ассоциируется с увеличением объемов государственных инвестиций, снижением их качества, сокращением налоговых поступлений, снижением расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание объектов, падением качества объектов государственной инфраструктуры.

Непрозрачность процедур принятия решений и информации о бюджете, а также неполнота раскрытия ресурсов, включаемых в бюджет, сужают

возможности для обеспечения подотчетности. Например, наличие дискреционных внебюджетных счетов позволяет чиновникам отвлекать ресурсы и обходить механизмы соблюдения бюджетной дисциплины и разумного отраслевого лоббирования. Бесконтрольное утверждение расходов исполнительными органами в одностороннем порядке путем внесения в бюджет корректировок в течение года также создает почву для коррупции. С другой стороны, участие парламентариев открывает им возможности использовать должностное положение для лоббирования интересов отдельных бизнес-групп, тем самым способствуя возникновению «трагедии ресурсов общего пользования» [4]. Любой член парламента может претендовать на максимальную возможную долю в совокупном объеме средств, несмотря на стремление правительства поддерживать общую финансовую дисциплину и обеспечивать долгосрочный бюджетный баланс.

На стадии формирования бюджета правительство может планировать объемы и структуру государственных доходов. Неэффективное планирование и систематическая переоценка ожидаемых поступлений, непрозрачность процедур прогнозирования и сбора доходов (по источникам и видам), а также слабая подотчетность могут повлечь расширение возможностей для коррупции. Систематическая переоценка ожидаемых доходов зачастую обусловлена некачественным информационным обеспечением, влияющим на процесс формирования бюджета. Чрезмерно оптимистичное планирование приводит к последующему урезанию объемов выделенных средств и на этапе исполнения бюджета способствует перераспределению ресурсов в пользу тех, кто выставил максимальные заявки.

Таким образом, неэффективность системы управления государственными финансами при формировании бюджета повышает риск возникновения административной коррупции на этапе его исполнения. Основные негативные факторы, повышающие коррупционную уязвимость государственных финансов:

- некорректность бюджетных прогнозов и расплывчатость планов по использованию средств;
- неполнота бюджетной информации, как в отношении доходов, так и в отношении расходов;
- непрозрачность бюджетной документации.

**к системным
факторам,
повышающим
риску коррупции,
можно отнести:
ограниченность
функциональных
возможностей
аппарата**

**коррупция
при формировании
бюджета,
как правило,
относится
к категории
крупномасштабной**

Бесконтрольные действия правительства, недостаток финансовой информации и некачественная систематизация бюджетных статей снижают полноту проработки бюджета и сужают возможности правительства отчитываться за расходование государственных средств, контролировать их использование и осуществлять аудит государственных расходов. И наоборот, качественная систематизация бюджетных статей повышает прозрачность информации о действиях правительства по контролю, аудиту и представлению фактической отчетности в области сбора налогов и осуществления государственных расходов.

Стабильные и прозрачные системы управления государственными финансами с четко определенными и повсеместно применяемыми средствами контроля, надзора и подотчетности способны снизить риск коррупции.

Выводы

Целями противодействия коррупции должны стать:

- увеличение эффективности и компетентности власти в государственном управлении;
- повышение инвестиционных рейтингов России;
- оздоровление экономики, снижение издержек, связанных с коррупционной составляющей расходов бизнеса;
- стимулирование добросовестной конкуренции.

Инструментами реализации данных целей в области государственных финансов могут быть:

- установление единобразия правовых основ организации и деятельности органов государственного финансового контроля;
- создание специального антикоррупционного механизма, предполагающего информационную открытость (прозрачность и подотчетность) деятельности государственных контролирующих органов и их должностных лиц.

Обязательными условиями в борьбе с коррупцией являются: верховенство закона, рыночная конкурентная среда, реальная политическая конкуренция, предотвращающая консервацию коррупционных политических элит, реальный гражданский контроль, создание автономного, не зависимого от государства органа для борьбы с коррупцией, ужесточение ответственности за коррупцию, контроль

расходов государственных чиновников, восстановление конфискации незаконно полученных доходов и активов.

Литература

1. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 638–639.
2. Можно ли утолить чиновную алчность? // Аргументы и факты. – 2008. – № 7.
3. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. – М.: Научный эксперт, 2008.
4. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – С. 343–379.
5. Klitgaard R., Maclean-Abaroa R., Parris H.L. Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. – Oakland: Institute for Contemporary Studies Press, 2002. – Р. 2.
6. Кондратьева Е.А. Теневые процессы: экономические и финансовые аспекты в национальном и международном измерении. – М.: Аванглион, 2009. – С. 67–80.
7. Ведомости. – 2010. – № 248.

pn

Elena A. Kondratieva

Candidate of Economic Sci., Associate Professor of the Academic Department of Corporate Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Shadow Processes, State and Corruption

Abstract

The paper deals with the analysis of shadow processes, shows the importance of analyzing the conflict between business and government, leading to the emergence of shadowy relationships. Uncovered corruption vulnerability public financial management systems, and factors influencing it.

Keywords: shadow economy, shadow economic behavior, conflict between business and government, corruption, corruption vulnerability of public financial management systems, factors contributing to corruption vulnerability of public finances