

Приведенные в результате исследования данные подтверждают наличие высоких транзакционных издержек при функционировании субъектов малого предпринимательства в России и влияние этих издержек на выбор предпринимателями официального или неофициального сектора экономики.

#### Примечания

<sup>1</sup> Долгопятова Т.Г. Неформальный сектор в российской экономике. М., 1998.

<sup>2</sup> Крыштановская О.В. Нелегальные структуры в России // Социологические исследования. 1995. № 8.

<sup>3</sup> Барсукова С.Ю. Структура и институты неформальной экономики // Социологический журнал. 2005. № 3.

<sup>4</sup> Сото Э. де. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М., 1995.

<sup>5</sup> Политология: энцикл. слов. / под ред. Ю.И. Аверьянова. М., 1993. С. 147–148.

<sup>6</sup> Ясин Е. Российская газета (федер. вып.) 2007. 1 марта.

УДК 351.083.92  
ББК 66.3.123

А.В. САМАРУХА

зам. директора по региональной экономике  
НИИ саморегулирования и развития предпринимательства  
Байкальского государственного университета экономики и права,  
кандидат экономических наук, г. Иркутск  
e-mail: samarukha\_alex@mail.ru

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНА В НАПРАВЛЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ\*

Посвящена определению направлений ведомственной и общественной оценки эффективности работы структурных подразделений органов исполнительной власти субнационального образования в сфере противодействия коррупции. Изложены основные цели и задачи предлагаемого Национального плана и проекта Федерального закона по противодействию коррупции, законодательные и организационные принципы, методы борьбы с данным явлением и указано на необходимые преобразования. Сделаны предложения по выделению приоритетных социально значимых направлений общественного и пристального ведомственного контроля и по оценке коррупционных явлений в исполнительных органах власти.

*Ключевые слова:* коррупция, исполнительные органы власти, регион, субнациональное образование, Национальный план противодействия коррупции.

В России одной из основных государственных проблем всегда была и остается коррупция. В настоящее время Президентом РФ и Правительством России в рамках внутренней политики объявлен курс на борьбу с коррупцией в органах государственной власти. По всей стране прокатилась «волна» арестов и уголовных расследований деятель-

ности чиновников различных уровней — от директоров школ до губернаторов и федеральных служащих, однако до суда дошли единицы дел. Активизировалась деятельность по выявлению дублирующихся функций и признаков коррупциогенности в нормативно-правовых актах и регламентах по предоставлению исполнительными органами

\* Печатается при поддержке проекта ФБ-10 «Теоретические аспекты долгосрочного прогнозирования социально-экономического развития субнационального образования РФ» (РНП 2.1.3.1419), выполняемого в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 годы)». Тема зарегистрирована во ВНИЦентре, номер госрегистрации 01.2.006 06902.

власти услуг населению. Остро поставлен вопрос прозрачности бюджетного процесса, одной из основных целей которого является «создание предпосылок для контроля за целевым расходованием средств бюджета»<sup>1</sup>, что, в свою очередь, служит инструментом борьбы с коррупцией.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации нет единого полного определения коррупции, однако данный вопрос, прежде всего с правовой стороны, становится самым важным в целях обеспечения адекватного противодействия по данному явлению. На наш взгляд, достаточно емко и полно с точки зрения правового определения понятие коррупции представлено в германском законодательстве. Коррупция рассматривается как злоупотребление государственной должностью, политическим влиянием или положением в сфере торговли или промышленности, как предоставление преимуществ третьему лицу. Коррупция осуществляется с целью получения какой-либо выгоды должностным лицом или третьим лицом. Данное явление наносит вред обществу (если речь идет о государственной или политической фигуре) или компании (если речь идет о лице, занимающем должность в области коммерции)<sup>2</sup>.

Сложившиеся на сегодняшний день в Российской Федерации правовые и организационные основы противодействия различным проявлениям коррупции, серьезный антикоррупционный потенциал, заложенный в Концепции административной реформы РФ на 2006–2010 гг. и плане мероприятий по ее проведению<sup>3</sup>, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы, касающиеся государственной службы, позволили Президенту РФ разработать Национальный план противодействия коррупции (НППК). В этом очень важном документе достаточно точно охарактеризована коррупция в масштабах государства: «Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики,

вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Общегосударственный масштаб коррупционных проявлений ставит перед Правительством России конкретные задачи, от грамотного и честного выполнения которых зависит как успех самой антикоррупционной кампании, так и недопущение ситуации, в которой принятые решения и законы становятся инструментом устранения политических конкурентов. К этим задачам сегодня, как и в предыдущих попытках общегосударственной системной борьбы с коррупцией в высших и средних эшелонах власти, а в настоящее время в рамках НППК, утвержденного Президентом Российской Федерации, причисляют:

- модернизацию законодательства;
- разработку и реализацию мер по противодействию и предупреждению коррупции в социальной и экономической сферах, а также мер по стимулированию некоррупционного поведения;
- повышение профессионального уровня юридических кадров, обеспечение правового просвещения общества и оценку негативных явлений, связанных с распространением коррупции.

Президентом также определено четыре основных направления в рамках комплексного подхода к борьбе с коррупцией: юридическое, правоприменительное, экономическое и морально-этическое.

Предлагаемые в НППК меры должны реализовываться на всех уровнях, и особенно на региональном. При этом объединенные регионы в вопросах противодействия коррупции, как и во многих других вопросах, имеют специфические особенности, которые, на наш взгляд, для субнациональных образований заключаются в необходимости формирования целостной централизованной системы «честного» управления регионом с единой стратегией и программой обеспечения стабильного социально-экономического роста и достижения достойных условий жизни населения на основе территорий с различным уровнем социального, экономи-

ческого и ментального развития, опосредованного различиями национальных культур, традиций, духовных ценностей и мировоззрений, что также необходимо учесть при модернизации законодательства и в ходе реализации остальных направлений Национального плана противодействия коррупции на региональном уровне, при разработке регионального законодательства по противодействию коррупции.

С точки зрения определения эффективности выполнения функций структурными подразделениями органов исполнительной власти субнационального образования в вопросах противодействия коррупции целесообразно осуществлять проверку, оценку и освещение в СМИ их действий по обеспечению комплексного развития основных инструментов и полноты выполнения мероприятий НППК, а также оценку антикоррупционного доверия населения к органам исполнительной власти и ее отдельным структурным подразделениям путем проведения специализированных социологических опросов.

В этой связи на региональном уровне важное значение приобретает развитие и законодательное обеспечение механизмов определения профессиональной пригодности сотрудников структурных подразделений исполнительных органов власти. Прозрачность процедуры конкурсного отбора на государственную службу в комплексе с мероприятиями по противодействию коррупции, в соответствии с НППК, способны в приемлемые сроки сформировать свежие административные кадры, которые смогут изменить внутреннюю коррупционную ситуацию и репутацию органов исполнительной власти в корне — в лучшую сторону.

Разработку НППК в определенной степени можно рассматривать в качестве очередного шага к централизации всех усилий органов государственной власти в сфере управления социально-экономическими процессами в стране и регионах. Во многом этот документ направлен на объединение усилий различных государственных органов (Совета по противодействию коррупции, МВД, ФСБ, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Росфиннадзора, Министерства юстиции и т.д.) и на выстраивание взаимных

конструктивных отношений между ними с целью их эффективного взаимодействия в сфере противодействия коррупции. При этом каждое ведомство должно разработать собственный план мероприятий по внутреннему и внешнему противодействию коррупции и скоординировать его с планами других ведомств и с НППК.

Одной из основополагающих процедур в вопросах обеспечения защиты конституционных прав граждан, их чести и достоинства, исполнения презумпции невиновности при реализации НППК в отношении чиновников и служащих является процедура выявления коррупционеров. От того, насколько законодательно утвержденная процедура определения факта коррупции будет объективной, прозрачной и обоснованной применительно к конкретному чиновнику или служащему, зависит эффективность реализации НППК. При этом необходимо учитывать, что необоснованное обвинение представителя органов исполнительной власти региона в коррупции также выступает негативным фактором, влияющим как на репутацию конкретного чиновника, его структурного подразделения и исполнительных органов власти региона (объединенного субъекта) в целом, так и на ухудшение социально-экономической стабильности во вверенных ему сферах управления и влияния. Кроме того, коррупционный оговор может быть спланирован как диверсия со стороны политических и других конкурентов. Соответственно, необходимо системно противодействовать недобросовестным, незаконным методам политической, служебной, коммерческой, бытовой и т.д. конкуренции. Также следует разработать критерии оценки такой работы и мероприятия по реабилитации незаконно привлеченных к ответственности или оклеветанных сотрудников исполнительных органов власти.

Учитывая то, что коррупция как явление существовала практически всегда, причем не только в денежной форме, но и в виде различных привилегий, полномочий, иных выгод, наивно полагать, что возможно искоренить это явление. Однако современные вызовы требуют активизации проведения антикоррупционных мероприятий в первую очередь в тех сферах жизнедеятельности

общества, которые определяют вопросы государственной безопасности и социальной стабильности. К таким направлениям, требующим контроля и оценки со стороны как правоохранительных органов, так и общественности, следует отнести:

1. Эффективность противодействия коррупции в сфере продовольственной безопасности региона (субнационального образования), т.е. контроль и оценку деятельности структурных подразделений исполнительных органов власти по обеспечению провозимой в регион и производимой из завозного сырья продовольственной продукцией (к которой, на наш взгляд, также можно отнести БАДы и другие пищевые добавки) всех обязательных процедур проверки на соответствие нормам и допустимым характеристикам, оценку динамики отравлений и других негативных последствий, связанных с коррупцией в сфере продовольственной безопасности.

2. Эффективность противодействия коррупции в ведомствах, отвечающих за борьбу с незаконным оборотом наркотических, психотропных, несертифицированных спиртосодержащих и иных запрещенных средств и препаратов, иными словами, контроль и оценку деятельности структурных подразделений исполнительных органов власти региона (субнационального образования) в области противодействия наркотизации и алкоголизации населения с учетом национальных особенностей отдельных территорий региона и генетической незащищенности отдельных этнических групп от алкоголя и наркотиков, а также оценку динамики статистической и социологической информации по соответствующим направлениям.

3. Эффективность противодействия коррупции в фармацевтической сфере, т.е. контроль и оценку деятельности структурных подразделений исполнительных органов власти региона (субнационального образования) в области противодействия распространению фальсифицированных лекарственных препаратов среди населения, а также контроль и оценку динамики соответствующих показателей.

4. Эффективность противодействия коррупции в экологической сфере, другими словами, контроль и оценку работы структурных

подразделений исполнительных органов власти региона (субнационального образования) в направлении обеспечения соответствия деятельности производственных объединений, социальных служб и иных организаций экологическим стандартам с учетом национальных особенностей и традиционных промыслов отдельных этнических групп, и, соответственно, систематическую оценку экологических показателей региона.

5. Эффективность противодействия коррупции в миграционной сфере, т.е. контроль и оценку функционирования структурных подразделений исполнительных органов власти региона (субнационального образования) в направлении ограничения незаконного пребывания иностранных граждан на территории региона и России в целом. Из опыта зарубежных стран известно, что в период каскадного экономического кризиса уровень безработицы может достигать 30%, при этом в условиях мирового финансового, а далее межотраслевого, инфраструктурного, производственного и т.д. социального кризиса сложно надеяться на отток иностранных рабочих, так как на их родине тем более работы не будет. Следовательно, незаконная миграция, наряду с начавшимся стремительным ростом безработицы, напрямую отразится на уровне преступности в регионе. Значит, необходимо особо контролировать и оценивать соблюдение миграционного режима и обеспечение социальной стабильности и безопасности для населения региона, а также отслеживать динамику соответствующих показателей социально-экономического развития.

К основным направлениям контроля и оценки деятельности структурных подразделений исполнительных органов власти региона (субнационального образования), но уже с точки зрения государственных социально-экономических приоритетов, можно отнести противодействие коррупции в сфере бюджетного процесса, реализации приоритетных национальных проектов, федеральных и региональных программ отраслевого и социально-экономического развития, предоставления услуг населению, государственных закупок, управления государственной собственностью и т.д. с учетом финансирования мероприятий по

организации и выполнению процесса объединения регионов.

Финансовые потоки, создаваемые коррупционными группами различного масштаба, выполняют функцию отдельного механизма аккумуляции и перераспределения денежных ресурсов, влияют на формирование потребительского рынка, участвуют в переделе собственности, инвестируются в производство, выводятся за границу и т.д. Коррупционный финансовый поток в системе исполнительных органов власти строится по многоярусному принципу: чем выше уровень и возможности должностного лица, тем крупнее теневой коррупционный финансовый поток. Теневая коррупционная структура исполнительных органов власти не совпадает с официальной служебной иерархией. Она не обладает полноценной единой структурой централизованного управления, однако имеет разрозненную групповую структуру с короткими, но более прочными вертикальными и горизонтальными «поручками», при этом и официальную, и теневую иерархию власти представляют одни и те же чиновники или служащие, следовательно, комплексное противодействие коррупции должно учитывать все возможные защитные и отвлекающие методы, к которым станут прибегать коррупционеры и их организованные группы.

Противодействие коррупции в Российской Федерации будет формироваться в соответствии с проектом федерального закона «О противодействии коррупции» № 105369-5 с опорой на следующие основные принципы:

- признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- использование помощи государственных и муниципальных служащих и иных лиц;
- неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетное применение мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней в деятельности политических партий, на государственной и муниципальной службе, в

законотворческой, судебной и правоохранительной деятельности, бюджетном процессе, банковской деятельности, при организации государственных и муниципальных закупок, в области кредитования, регистрации и лицензирования деятельности юридических лиц, а также в жилищно-коммунальном секторе, в сфере строительства, здравоохранения и образования;

– сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами<sup>5</sup>.

Кроме того, серьезно поднимается вопрос привлечения чиновников к ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. Пока речь идет об административной ответственности (увольнении)<sup>6</sup>. Справедливости ради стоит заметить, что за халатность и попустительство при управлении народным богатством (государственным имуществом или казной) во многих странах мира исторически существовала, а в некоторых сохранилась до настоящего времени публичная смертная казнь.

Есть еще один значимый аспект — организация деятельности судебной системы против коррупции. Верховный суд РФ внес в Госдуму законопроект Кодекса об административном судопроизводстве. Главным преимуществом документа является его антикоррупционная направленность, в соответствии с которой в проекте кодекса прописан принцип презумпции виновности власти перед гражданином<sup>7</sup>. То есть власть всегда виновна перед гражданином, иначе ее представитель должен доказать в суде, что выполнял свои действия в строгом соответствии с законом. В случае если законопроект Кодекса об административном судопроизводстве не претерпит существенных изменений, то у граждан отпадет необходимость давать чиновникам взятки.

Коррупция — наиболее опасная хорошо организованная форма преступности, пронизывающая все сферы жизнедеятельности общества, и для эффективной борьбы с ней на федеральном и региональном уровнях нужна более грамотно организованная комплексная, наступательная и напряженная работа всех здоровых сил российского общества, а также постоянный ведомственный

и общественный контроль и оценка деятельности структурных подразделений исполнительных органов власти в сфере противодействия коррупции.

#### Примечания

<sup>1</sup> Замятина М.Ф., Бескровная В.А. Оценка прозрачности бюджетного процесса в регионах-участниках проекта: опыт и проблемы: тез. докл. // <http://www.transparentbudget.ru/rus/transparency.htm>.

<sup>2</sup> Борьба с коррупцией в органах государственного и муниципального управления: материалы меж-

дунар. науч.-практ. конф., 27–28 марта 2008 г. // <http://www.sapa.sib.ru/Podrazd/riger.doc>.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // <http://www.garant.ru/hotlaw/mon/66844.htm>.

<sup>4</sup> Национальный план противодействия коррупции // <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml>.

<sup>5</sup> <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt2.shtml>.

<sup>6</sup> Панина Т. У борьбы с коррупцией нет делянок / [интервью с С. Степашиным] // Российская газета. 2008. 24 сент.

<sup>7</sup> <http://www.npravo.ru/doc/articles/Obrazcy/kodeks1>.