

Бубнов Д.И.,
кандидат экономических наук, до-
цент

Государственное воздействие на олигархические структуры

Многофакторный характер причин олигархии и разнообразие ее разновидностей обуславливает множественность направлений, форм и методов воздействия на олигархические структуры.

Учитывая, что именно слабость власти явилась основной причиной гипертрофированных масштабов олигархии, мы обращаем особое внимание на действия государства и его органов. Конечно это не отстранение от борьбы институтов гражданского общества, но все же основным орудием здесь должно быть государство.

Причем, как нам представляется, понятие «воздействие» более широкое и носит более комплексный и разнообразный характер, чем «борьба»: он охватывает различные сферы воздействия (экономическую, политическую, социальную, этическую, и др.) и включает в себя самые различные методы – начиная от ужесточения антикоррупционной борьбы до государственной поддержки целого ряда направлений частного бизнеса.

В понятие государственного воздействия на олигархические структуры мы вкладываем политэкономическое содержание. По нашему мнению, процессы, связанные с рождением олигархических структур, их развитием и масштабами зависят во многом от характера политической власти. Именно сильная и стабильная государственная власть способна не допустить трансформацию политических структур в коррумпированное государство, выражающее, преимущественно, узкокорпоративные интересы олигархического бизнеса и коррумпированного чиновничества; сильная государственная власть предполагает, что властная вертикаль способна остановить коррупцию не только на уровне федерального центра, но и в российских регионах и муниципальных образованиях.

На макроэкономическом уровне государственное воздействие на олигархические структуры должно осуществляться прежде всего через социально-экономическую политику государства.

Россия наших дней остро нуждается в разработке научнообоснованной и реалистичной стратегии социально-экономического развития страны. В этой стратегии должны быть четко очерчены контуры российской модели рыночной экономики, структура отечественного бизнеса, предельные границы теневого сектора, стратегические направления государственной налоговой политики и другие основные показатели индикативного государственного планирования, играющие роль важных ориентиров для частного бизнеса. Внятная государственная стратегия социально-экономического развития безусловно является довольно прочным барьером для олигархических структур.

В социально-экономической стратегии трансформация олигархических структур в конкурентоспособные хозяйствующие субъекты должно рассматри-

ваться как приоритетное условие реализации основных стратегических целей социально-экономического развития страны.

В государственной стратегической программе должны быть определены предельно допустимые масштабы теневой экономики (по нашему мнению, не более 10-12%), а также временные рамки (5-7 лет) кардинального решения этой проблемы.

Очевидно, что успешная реализация этой сложной цели возможна, если принципами государственной политики будут:

- Прозрачность принимаемых исполнительной властью решений, исключающих теневые сделки чиновничества с бизнесом (условия тендеров, аукционов, приватизации государственных предприятий и т.п.);
- Равноудаленность власти и бизнеса – особо важный принцип, осуществление которого должно находиться под постоянным контролем гражданского общества;
- Социальная ответственность государства перед обществом, т.е. проведение социально ориентированной политики, что несомненно ограничивало бы антисоциальные акции олигархии;
- Борьба с коррупцией не должна носить характер единовременной компании, а принять системный и бескомпромиссный характер.

Одним из важнейших направлений государственного воздействия на олигархические структуры является совершенствование антикоррупционного законодательства.

Представители некоторых радикальных общественных организаций выдвигают требования пересмотра итогов приватизации, проведенной в интересах олигархии в 90-х годах. Причем они опираются на результаты проведенных социальных опросов, которые говорят о том, что более половины опрошенных россиян считают эту приватизацию незаконной.

По нашему мнению, пересмотр итогов приватизации как метод борьбы с олигархией несостоятелен по нескольким причинам. Во-первых, в правовом отношении она была оформлена Указом Президента РФ и подзаконными актами российского правительства. Во-вторых, очень трудно и практически невозможно доказать финансовые и правовые махинации по истечении более чем десятилетнего срока. В-третьих, надо принимать во внимание, что олигархи как все еще влиятельная структура без боя не отдаст то, что попало в ее руки.

В правовом отношении наиболее эффективным направлением борьбы с коррупцией является совершенствование антикоррупционного законодательства. Незаработанность российского антикоррупционного законодательства является закономерным итогом длительного игнорирования проблемы в советский период. Тогда слово «коррупция» вообще не использовалось в языке официальных документов. Отрицая термин, отрицали понятие и вместе с ним и явление.

В настоящее время действуют следующие правовые акты, связанные с данной проблематикой:

- Указ Президента 1992 г. «О борьбе с коррупцией»;
- Закон «Об основах государственной службы в РФ» (1995);
- Постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 495 «Об утверждении Комплексного плана действий Правительства РФ по реализации в 1997 г. Послания Президента России Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране», программы Правительства РФ «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 г.г.»;
- Подписанная в 1999 г. Европейская Конвенция об усилении уголовной ответственности за коррупцию;
- Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

По мнению исследователей, Указ Президента «О борьбе с коррупцией» (1992) оказался фиктивным, поскольку тогда отсутствовало четкое законодательное регулирование вопросов, связанных с государственной службой, не был введен контроль за исполнением положений Указа. В то же время некоторые требования Указа были отрегулированы другим Указом только в 1997 г. (например, требования декларации дохода, имущества).

На данный момент основным законодательным актом в данной сфере остается Закон «Об основах государственной службы в РФ», принятый в 1995 г. Но он, по мнению криминологов, не носит антикоррупционного характера, так как сохраняет возможности для коррупционного поведения. Ведь действие этого Закона распространяется только на государственных служащих. Однако в целях технического обеспечения работы государственных органов в их штат вводятся должности, не подпадающие под государственную службу (п.1 ст.1). Замещающие эти должности граждане составляют потенциал для коррупции, так как на них не распространяются антикоррупционные запреты. Лица, категории «А» не являются госслужащими, и на них действие Закона также не распространяется, а высокая степень неприкосновенности на практике делает невозможным уголовное преследование

До сих пор отсутствует Положение о криминологической экспертизе, которая необходима для выяснения пробелов в законодательстве, позволяющих осуществлять коррупционные преступления. Проект такого положения был разработан в Институте государства и права еще в 1999 г., однако он не был принят Советом безопасности РФ, который заказывал его разработку.

С точки зрения исследователей, противодействие коррупции неэффективно и фактически невозможно при отсутствии гражданского участия. Помимо низкой активности граждан и ряда других проблем построения гражданского общества в России, возможное сотрудничество граждан с правоохранительными органами в деле борьбы с коррупцией, в том числе с коррупцией в самих органах правопорядка законодательно не обеспечено. Лица, сотрудничающие с правосудием, должны быть защищены Программой защиты свидетелей, которая до сих пор не принята.

Таким образом, сейчас правоохранительные органы не имеют ресурсов и реальной независимости для эффективной борьбы с разнообразными проявлениями коррупции, такими, как:

- 1) коррупционный лоббизм;
- 2) коррупционный фаворитизм;
- 3) коррупционный протекционизм;
- 4) скрытые взносы на политические цели;
- 5) взносы на выборы с последующей раздачей государственных должностей;
- 6) келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов;
- 7) представление налоговых и таможенных льгот;
- 8) государственных должностных лиц (сразу после отставки) на руководящие высокооплачиваемые должности в коммерческом секторе;
- 9) совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью;
- 10) международная коррупция.

По нашему мнению, пришло время для разработки и принятия пакета правовых документов, направленных на строгое запрещение сочетания в одном лице функции частного бизнеса и функции государственного управления. Этот пакет должен содержать правовые нормы, относящиеся прежде всего к высшим эшелонам власти, например лицам, которые относятся к категории «А» (министры, их заместители, депутаты Федерального Собрания и др.). Должен быть установлен строгий контроль не только за их доходами, но и расходами, т.е. недвижимостью, которой они располагают (в России и за рубежом), включающую земельные участки, транспортные средства, строения, ценные бумаги, художественные ценности, драгоценные металлы в слитках и т.п. Вероятно, такой же строгий контроль должен быть осуществлен и в отношении ближайших родственников высокопоставленных государственных служащих.

Многие специалисты настаивают на необходимости вернуться к нормам конфискации имущества, приобретенного преступным путем. Подобные меры особенно актуальны, если учесть, что Государственная Дума РФ приняла Закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции. По всей видимости, надлежит конкретизировать ряд аспектов правовых актов, которые призваны обеспечить прозрачность финансовых операций корпораций, определить четкое содержание правовой нормы «коммерческая тайна».

Ужесточение антикоррупционного законодательства необходимо сочетать с правовыми нормами, которые на деле означали бы государственную поддержку добропорядочного бизнеса. Здесь речь идет, например, о снижении налогового пресса на бизнес, замену разрешительной системы предпринимательства уведомительной. Представляется также целесообразным стимулировать возвращение отечественного капитала из-за рубежа, не в форме его «амнистии», а «легализации».

Отдельно в этом разделе выделяется комплекс практических рекомендаций, связанных с модификацией институциональной системы. Речь идет о том, что действительно, из всех проблем, которые существуют сейчас в России, может быть система управления является одной из самых сложных. Уже доказано, что слабость политической власти в 90-х годах явилась одной из причин появления олигархии в ее гипертрофированных масштабах.

Особое место занимает проблема усиления властной вертикали. Мы пришли к выводу, что она решена на уровне отношений Президента РФ с Федеральным Собранием, Правительством, Генеральной прокуратурой, губернаторами, органами государственной власти.

Однако в этой властной структуре до сих пор уязвимыми местами остаются отношения на уровне регионов и их отношения с муниципальными образованиями. Надо признать, что существует нечеткая система отношений между регионами и местной администрацией, законодательными собраниями и правоохранительными органами. У нас создается впечатление, что коррупционный процесс, где-то стал более приглушенным на федеральном уровне, но начал интенсивно, еще в большей степени начал развиваться на уровне регионов. Речь идет о том, что именно здесь продолжается процесс слияния власти не только с бизнесом, но и с криминальными структурами, на основе чего формируются мафиозные структуры. Нельзя отрицать, что до сих пор актуальными проблемами на уровне регионов является независимость прокуроров, судей, СМИ от регионального начальства.

Весьма сложная проблема заключается в том, что необходимо найти действенные меры снижения степени коррупционности государственного аппарата. Подобная задача была одной из целей проведения административной реформы. По некоторым экспертным оценкам, потери нашей экономики от неэффективности чиновничества исчисляются в 10-15% ВВП, а это более 100 млрд. долларов.

Концептуальная основа административной реформы разрабатывалась в стенах Высшей школы экономики, ее инициаторами были и Греф и Козак. Однако в настоящее время становится очевидным, что эта реформа явно пробуксовывает. Трехуровневый принцип управления (министерство, агентство, служба) привел к значительному увеличению численности госслужащих (на 30%). Что касается коррупции, то следует признать, что ее уровень повысился: бизнесмен должен сейчас улаживать свои дела уже на трех уровнях.

Одна из самых острых проблем административной реформы – формирование стандартов государственных услуг и функций – не решена. Полномочия отдельного чиновника не определены и не ограничены, что позволяет ему произвольно толковать государственные нормы и предписания в зависимости от готовности частного клиента платить за оказанные услуги.

Несмотря на определенные усилия, предпринятые в отношении общественного статуса государственного служащего, имидж российского чиновника в глазах общества не стал выглядеть более привлекательным. Конечно, материальный стимул для государственного служащего играет большую роль. Однако уже накопленный практический опыт показал, что только повышение зарплаты

не может быть основным инструментом в борьбе против взяточничества. В результате административной реформы была значительно повышена заработная плата высших категорий госслужащих, но весьма парадоксальным явлением стало и то, что центр коррупции стал также перемещаться в этом же направлении. В то же время нельзя считать нормальным, что уровень заработной платы чиновника среднего уровня в 8-10 раз ниже вознаграждения менеджера коммерческих структур, имеющего примерно сравнимый уровень образования и профессионализма. Очевидно, что подобная ситуация создает благодатную почву для взяточничества и использования государственной службы как трамплина для перехода в частную компанию, которой оказывалась услуга.

По всей видимости в общественном статусе должны быть улучшены социальные гарантии государственных служащих, которые бы его оградили от несправедливых организационных перетрясок, а также необходима гарантия морально-нравственных критериев государственной службы.

К проблеме государственного управления следует отнести и то, что можно назвать «десантированием государственных служащих в коммерческие структуры». Речь идет о том, что чиновники самого высокого уровня одновременно являются членами руководства частных корпораций, в которых они по идее должны защищать интересы государства. В реальности тем самым государство, как бы само провоцирует своих чиновников на коррупцию. Ведь различные формы вознаграждений частных компаний (дивиденды, премии, бонусы и т.п.) намного превышают официальную зарплату государственных служащих. Зарубежный опыт подсказывает, что более эффективной формой управления пакетом государственных акций являются независимые менеджеры. К такой форме государственного управления следует перейти и России.

Давно уже следует навести порядок и с государственными заказами, которые стали объектом масштабных теневых операций, покупки товаров и услуг для государственных нужд должны проходить через так называемые «обратные» аукционы, товарные биржи, конкурсы. По оценкам экспертов экономия в этой сфере может составить около 5 млрд. долларов в год.

Вполне оправданным следует считать, что таможенная служба выведена из подчинения министерства экономического развития и торговли и передана под личный контроль премьер-министра. В то же время мало убедительно то обстоятельство, что федеральная служба по финансовому мониторингу находится при Министерстве финансов. По существу эта служба, играющая роль финансовой разведки, должна находиться, по нашему мнению, при Правительстве РФ или при Президенте РФ.

Среди других предложений институционального характера, есть идея объединения налоговой и таможенной службы. Вероятно, это предложение может вызвать определенные сомнения, но может здесь следует подумать о том, что эти службы имели бы общую информационную базу. Такая мера, по нашему мнению, могла бы повысить эффективность борьбы с коррупцией.

Обращает на себя внимание, что в последнее время государство сосредоточило свое внимание на разоблачении коррупции в высших эшелонах власти. Несколько десятков высокопоставленных чиновников были уволены из сило-

вых ведомств и правительственных органов (ФТС, ФСБ, МВД, Прокуратура). Досрочно были прекращены полномочия членов Совета Федерации РФ. Весьма показательным то, что Президент Татарстана Минтимер Шаймиев, заявил по этому поводу. По его мнению, нынешний Совет Федерации состоит из «денежных мешков», которые зачастую не имеют никакого отношения к представляемым ими регионам. Он также предложил формировать палату из представителей парламентов в ранге вице-спикера и членов региональных правительств.

Хотелось бы надеяться, что усилия государственной власти по очищению своих рядов от коррупционеров не станет кратковременной кампанией, а началом широкой системной борьбы против системообразующего фактора олигархических структур – коррупции.

Важным направлением антиолигархических действий со стороны государства является его сотрудничество с институтами гражданского общества.

Безусловно, контроль общества над деятельностью государственных органов является важным условием эффективной борьбы с коррупцией, тем самым, предотвращая формирование олигархических структур. В этой связи, большие надежды возлагаются на деятельность Общественной Палаты, которая призвана производить экспертизу проектов законов, осуществляя контроль за их исполнением.

Нельзя игнорировать роль воспитательной функции государства, когда оно совместно с институтами гражданского общества, в том числе и с Русской православной церковью, активно содействовало бы формированию этических основ российского общества. Идеологии стяжательства, исповедуемые олигархией, следует противопоставить национальную идею, которая в России опирается на такие ценности как державный патриотизм, возрождаемая духовность, социальная справедливость.

Партнерские отношения между властью и бизнесом также должны строиться на основе сотрудничества между государством и объединениями предпринимателей и в частности, с Российским союзом предпринимателей и промышленников (РСПП).

В условиях глобализации экономических отношений особое значение приобретает сотрудничество с международными организациями. Подобные сотрудничества имеют прямую связь с борьбой против олигархических структур и коррупцией. В этом отношении особый интерес представляет, разработанный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), международные стандарты государственной службы, концепция антикоррупционной стратегии, разработанная Всемирным банком. Как бы не была спорна методика рейтингов коррупции, проведенной «Transparency Internationale» деятельность этой организации все же полезна для России.

Выход российских олигархических корпораций на международные просторы побуждают и отечественные правоохранительные органы развивать деловое сотрудничество со своими зарубежными коллегами.