

академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Результаты тестирования показали высокий уровень усвоения слушателями предложенных им знаний.

Библиографический список

1. Между Камеруном и Нигерией // Газета.ру. 2015 г. 10 янв. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/12/03_a_6326177.shtml
2. Доклад: Коррупция в России (14 января 2013 – 31 августа 2014) (часть 3). 17.09.2014. URL: <http://www.corrupcia.net/aboutnews/item-1348.html>
3. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента РФ от 11 апр. 2014 г. № 226. Официальный сайт Минтруда России. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/anticorruption/legislation/0>

V.V. Gerasimova,
R.M. Abubakirov
**Principal-Agent and Technocratic
Approaches to Anticorruption
Activities Regulation in Russia**

Two approaches towards economic entities anticorruption activities organization are considered: technocratic and institutional (principle-agent). The necessity to use the principle-agent approach to anticorruption activities management, providing the liquidation of both the consequences and the causes of corruption is grounded.

Key words and word-combination: anticorruption activities, corruption as a socio-economic phenomenon, the institutional system of the state.

Рассматриваются два подхода к организации антикоррупционной деятельности хозяйствующих субъектов: технократический и институциональный (принципал-агентский). Обосновывается необходимость использования принципал-агентского подхода к управлению антикоррупционной деятельностью, обеспечивающего ликвидацию не только последствий, но и причин коррупции.

Ключевые слова и словосочетания: антикоррупционная деятельность, коррупция как социально-экономический феномен, институциональная система государства.

УДК 343.3(470)
ББК 67.408.14(2Рос)

**В.В. Герасимова,
Р.М. Абубакиров**

ПРИНЦИПАЛ-АГЕНТСКИЙ И ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

В современных условиях экономическое развитие страны во многом определяется и зависит от позитивного и негативного влияния факторов внешней среды в результате динамизма интеграционных процессов, активизации мирохозяйственных связей, геополитического расклада на международном уровне, а также складывающихся и протекающих внутри страны социально-экономических процессов, зарождающихся феноменов социально-политического и экономического характера, позволяющих вывести экономическую ситуацию страны на качественно новый уровень и способствовать ее деформации.

В связи с этим феномены коррупции можно рассматривать как вызов экономике XXI в., способной обеспечивать саморегенерацию и самовоспроизводство на расширенной основе в результате превращения отрицательных последствий коррупции, находящейся в одном исходном состоянии и выступающей родоначальницей новых видов коррупции и нового ее состояния. Масштабность коррупции приводит к деформации экономической системы, с одной стороны, а с другой – позволяет рассматривать ее как институциональный конструкт экономической системы государства. Роль последнего заключается в том, что он определяет обособленно от государства правила игры на экономическом пространстве, изменяя характер взаимоотношений в экономической системе страны.

Анализ коррумпированности государственных и политических институтов, который проводился в 107 странах, свидетельствует, что коррупции подвержены 4% институтов политических партий и институтов, регулирующих политические отношения. Коррумпированность институтов парламента, правоохранительных органов, государственной и муниципальной службы колеблется от 3 до 4%, а институтов массовой информации определяется в интервале от 2,5 до 3% [1].

Снизить, нейтрализовать, а в отдельных случаях предотвратить разрастание коррупции в системе государственных институтов в политической, экономической, правовой сферах общества может только государство, обладая властными и законодательно закрепленными рычагами в борьбе с коррупцией. Однако эффективность государственных мер в борьбе с коррупцией признают в среднем в большинстве стран не более 10–11% граждан, в то время как неэффективность государственной антикоррупционной деятельности оценивается 88% граждан [1].

Это дает основание проанализировать подходы, методы и инструменты, используемые государством в борьбе с коррупцией. Идея «очистки» государственных институтов от коррумпированных субъектов и управления взаимодействием институтов государства, институтов гражданского общества не нова и пропагандируется активно в настоящее время. Тем не менее найдется немного примеров, подтверждающих высокую результативность предпринимаемых усилий хотя бы в плане стабилизации коррупции. Наоборот, 53% участвующих в опросе граждан из разных стран подтверждали свои опасения по поводу роста коррупции в ближайшей перспективе [1].

Следовательно, очевидна необходимость рассмотреть существующие подходы к организации антикоррупционной деятельности и формированию антикоррупционного механизма: технократический и принципал-агентский.

Суть технократического подхода заключается в разработке конкретных мер и конкретных решений, адресуемых по вертикали государственным органам власти, правоохранительным органам, органам местного самоуправления для ликвидации выявленных коррупционных деяний с помощью административно-правовых методов и принудительного воздействия. Технократический подход основывается на «инженерном решении проблем», предполагающем нанесение «точечных» ударов и отсечение выявленных и получивших огласку коррупционных явлений и ликвидацию последних.

Технократический подход в борьбе с коррупцией широко используется в

странах Восточной Европы и России, в развивающихся странах, а также в ряде стран Западной Европы, которые разделяют ценности и политические позиции социал-демократии и социальных изменений общественных отношений. С позиции технократического подхода антикоррупционная деятельность направлена на устранение отдельных частных случаев в цепочке взаимосвязанных коррупционных проявлений, поскольку для технократического решения проблем главным представляется устранение конкретных их проявлений без должного анализа последствий, источников и корней, способных в отдельных случаях возродить, реанимировать коррупционные проявления. Это возможно потому, что технология ликвидации коррупционных случаев на базе технократического подхода не устраняет причины, которые порождают коррупцию и которые способны возродить «новую поросль». Борьба с коррупцией, направленной на ликвидацию отдельных элементов в коррупционной системе, обречена на неудачу и не способна разрушить сложившуюся коррупционную систему.

Антикоррупционная деятельность, моделируемая на методологических принципах технократического подхода, направлена на устранение последствий, но не причины коррупции. При этом последствия во многом обусловлены неформальным поведением людей, в основе которого заложены социальные, политические и экономические обстоятельства.

Технократический подход при формировании антикоррупционной деятельности и управления ею рассчитан на то, что предписанные и санкционированные государством антикоррупционные меры для определенных форм коррупции на текущий момент могут использоваться и в будущем. Однако не учитывается тот факт, что коррупция как социально-политический феномен способна к изменениям, модификации, а антикоррупционные меры должны коррелироваться с социально-экономическим и политическим курсом страны на соответствующем этапе общественного развития.

Логика технократического подхода диктует необходимость формирования организаций, которые ответственны за реализацию антикоррупционных мер и антикоррупционной политики государства. К ним прежде всего следует отнести антикоррупционные комиссии и антикоррупционные комитеты. Специфика российской практики создания антикоррупционных комитетов и комиссий заключается в том, что они являются общественными и некоммерческими организациями и не могут быть встроены в систему государственных институтов. Не обладая статусом государственных институтов, к примеру, общественный антикоррупционный комитет при Московской торгово-промышленной палате может проводить лишь экспертно-аналитические мероприятия и консультации по осуществлению антикоррупционных действий в предпринимательской сфере. Ограничение деятельности антикоррупционных комитетов лишь экспертными и консультационно-пропагандистскими мерами в борьбе с коррупцией не дает им возможности в составе государственных институтов заниматься ликвидацией и пресечением коррупции как в политико-административной системе государства, так и в отраслях экономики. Однако при этом не учитывается то обстоятельство, что эти антикоррупционные организации встраиваются в институциональную систему страны, которая формировалась на определенном

этапе и требует определенных изменений в соответствии с вызовом времени. Так, в России существующая институциональная система государства складывалась при переходе страны к рыночным отношениям, к рыночной экономике. На наш взгляд, антикоррупционным комитетам необходимо придать законодательный характер. Содержание их деятельности может быть расширено значительно путем включения в разработку антикоррупционной стратегии и реализации ее на различных уровнях хозяйствования, а также выявления и пресечения фактов коррупции совместно с правоохранительными органами.

По мере развития экономической системы государственные институты, нацеленные на реализацию политической власти, экономической и социальной политики с учетом стратегии и тактики социально-экономического развития страны, требуют формирования институциональной системы на новых принципах в целях дальнейшего совершенствования экономической системы государства. Встраивание новых элементов в сложившуюся конструкцию институциональной системы государства не всегда может приносить лишь позитивные результаты. Последствия частичной реконструкции институциональной системы могут носить иррациональный характер.

Технократический подход при разработке антикоррупционной деятельности государства ориентируется на то, что ведущая роль в ее реализации отводится государственным структурам, санкционирующим ряд мер для исполнения на региональном и местном уровне власти, где проявления коррупции, в свою очередь, фиксируются достаточно часто, а антикоррупционные меры могут разрабатываться представителями власти, «завязанными» на коррупцию или потенциально склонными к вхождению в коррупционные группировки.

По мнению зарубежных исследователей, склонность личности к коррупционному поведению определяется рядом факторов, в том числе способом социальной организации общества в стране. Последний, в свою очередь, характеризуется способом распределения общественных благ, зеркально отражающим распределение властных полномочий в обществе [2].

Технократические меры борьбы с коррупцией тем не менее нельзя отрицать полностью. Они могут иметь положительный эффект в отдельных частных случаях при нарушении представителями власти или отдельными личностями институционально закрепленных норм социально-экономических отношений общества, государства, личности.

Институциональный, или принципал-агентский, подход основывается на методологических предпосылках анализа коррупции как индикатора институционального несовершенства государства, что объективно предполагает проведение институциональных реформ в рамках экономических реформ. Основным направлением реформирования должно стать антикоррупционное реформирование, обеспечивающее изменения отношений государства и общества, а также реформирование системы стимулирования и повышения ответственности государственных и муниципальных служащих, чиновников в системе государственного и муниципального администрирования. С позиции институционального, принципал-агентского подхода государство представляется главным принципалом, который наделяет полномочиями государственных, частных и негосудар-

ственных агентов для выполнения конкретных поручений и конкретных заданий по антикоррупционной деятельности и по реализации антикоррупционной стратегии. Если рассматривать коррупцию как симптом несовершенства взаимодействия принципала в лице государства с агентами, то борьба с коррупцией и осуществление эффективной антикоррупционной деятельности возможны при условии «очистки» каналов взаимодействия государства и агентов, прежде всего при изменении взаимоотношений в системе институтов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Изменения взаимоотношений в системе институтов должно осуществляться по направлениям совершенствования политических институтов; развития институтов гражданского общества и укрепления их связи с депутатским корпусом и парламентом; повышения эффективности институтов управления государственным сектором; развития взаимодействия институтов региональных органов власти и местного самоуправления, территориальных структур федеральных органов власти с хозяйствующими субъектами; развития взаимодействия государственных институтов с международными организациями; развития институтов, осуществляющих правоохранительные и надзорные функции. Детализация обозначенных направлений свидетельствует о необходимом раскрытии содержания совершенствующегося развития институтов в рамках этих направлений. Совершенствование политических институтов предполагает активизацию деятельности депутатского корпуса и усиление состоятельности среди политических партий. При этом большое внимание отводится прозрачности депутатской деятельности.

Развитие институтов гражданского общества и их участие в антикоррупционной деятельности должны быть направлены на разработку мер по усилению общественного контроля за коррупционными проявлениями, осуществлением диагностики коррупционных схем, проведением мониторинга совместно со СМИ. Важное значение имеет вопрос повышения эффективности институтов управления государственным сектором, которое может быть достигнуто в результате устранения дисфункции в системе государственного регулирования, вживления драйверов в государственном и частном секторах экономики, введения менеджмента, ориентированного на результат в государственных и муниципальных органах власти, и совершенствования подготовки госслужащих в формате работы на результат. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» обязывает хозяйствующие субъекты в лице предприятий и организаций разрабатывать меры по предупреждению коррупции, к которым следует отнести: сотрудничество с правоохранительными органами; разработку и использование коллективами предприятий и организаций стандартов и процедур по обеспечению добросовестной работы хозяйствующих субъектов; принятие кодекса служебного поведения в организации; проведение и урегулирование конфликтов; пресечение использования поддельных документов и составления неофициальной отчетности [3].

Крупные предприятия разрабатывают программы по противодействию коррупции. Анализ содержания антикоррупционной программы свидетельствует об основных направлениях антикоррупционной деятельности, включающих: отрицание коррупции в любых формах и проявлениях, привлечение к ответственным

ности за антикоррупционные действия виновных без учета их статуса и должности в компании, строгое соблюдение и следование законам Российской Федерации по борьбе с коррупцией. Кроме этого, актуальны следующие направления: проведение регулярной оценки рисков, которые наиболее уязвимы для бизнес-процессов в компании; разработка максимально прозрачных и понятных для коллектива компаний мер по противодействию коррупции и предотвращению вовлечения в коррупционные деяния; проверка сотрудников на предмет неприятия коррупции; разработка кодекса деловой этики для сотрудников компании; мониторинг и контроль за антикоррупционной деятельностью в корпорации.

Отдельные российские компании, такие, как ОАО «НК Роснефть», основное внимание в антикоррупционной деятельности уделяют противодействию вовлечения в коррупционные связи. Противодействие вовлечения в коррупционные связи включает риски вовлечения, к которым следует отнести подарки и представительские расходы, фирмой рассматриваемые с точки зрения норм законодательства, прозрачности деловых подарков и расходов. Благотворительная, финансовая и спонсорская помощь не должна воздействовать на принятие решений государственными органами, способных повлиять на сохранение и расширение хозяйственной деятельности организации. Компания «НК Роснефть» не участвует в политической деятельности, однако не ограничивает участие сотрудников в политической жизни общества при условии, что личное участие сотрудника в политической деятельности не мешает его работе в компании.

Кодекс деловой этики ОАО «НК Роснефть» направлен на воздержание от привлечения посредников, агентов или партнеров, которые могли бы, действуя от имени компании, негативно повлиять на ее деловую репутацию. В целях самосохранения и обеспечения экономической безопасности проводятся регулярные внешние и внутренние аудиторские проверки. Антикоррупционная программа ОАО «НК Роснефть», наряду с достаточной проработанностью и широким спектром действий, имеет слабо проработанные пункты. Во-первых, она не раскрывает методы борьбы с существующей коррупционной деятельностью, а рассчитана главным образом на потенциальную коррупцию. Во-вторых, предлагаемые антикоррупционные меры носят общий характер и не обязательны для исполнения. В-третьих, реализация предлагаемых антикоррупционных мер затруднена, поскольку необходимо создание специализированной процедуры, способной координировать антикоррупционную деятельность и быть ответственной за ее эффективную реализацию. В качестве таких структур могли бы выступать структуры по экономической безопасности, уже созданные на предприятиях.

В целом антикоррупционная деятельность должна носить системный характер и осуществляться совместными усилиями государственных институтов, институтов гражданского общества и хозяйствующими субъектами на всех уровнях. Включение хозяйствующих субъектов в антикоррупционную деятельность возможно и необходимо по следующим направлениям: 1) наделение структур по экономической безопасности, сформированных на предприятиях, полномочиями по антикоррупционной деятельности; 2) разработка и реализация антикоррупционной политики при осуществлении экономической политики на предприятиях; 3) укрепление сотрудничества и взаимодействия структур по

экономической безопасности на предприятиях с антикоррупционными комитетами и комиссиями, созданными на региональном уровне.

Антикоррупционная деятельность должна быть представлена не в виде разовых мероприятий, а носить повседневный и системный характер, учитывая особенности проявления коррупции на разных уровнях хозяйствования.

Библиографический список

1. Global Corruption Barometer. N.Y., 2013.
2. Odd-Helge Fieldstad, Jun Isaksen. Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Washington, 2008.
3. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 22 дек. 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172553/

Е.П. Konstantinova
Improving the Efficiency
of Land Management
in Municipalities

The necessity of using modern approaches to evaluating the effectiveness of local government activities for land management is grounded. Directions of improving the land relations management through the introduction of additional indicators to measure performance, and the optimization of the execution of powers are proposed.

Key words and word-combinations: land resources, evaluation, efficiency, performance-based management, rent.

Обосновывается необходимость использования современных подходов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами. Предложены направления совершенствования управления земельными отношениями через внедрение дополнительных показателей оценки эффективности, оптимизацию исполнения полномочий.

Ключевые слова и словосочетания: земельные ресурсы, оценка, эффективность, управление по результатам, аренда.

УДК [338:502.3]:342.55
ББК 65.28+67.400.7

Е.П. Константинова

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Местное самоуправление в России находится в ситуации глубокого кризиса; отсутствия самостоятельности, независимости; усталости от давления и всеобъемлющего контроля со стороны органов государственной власти. Очевидно, что местное самоуправление не является сегодня базисом демократии и основой взаимодействия местного сообщества по развитию своей территории. Причины создавшейся ситуации заключаются не только в отсутствии достаточного финансирования и в изъянах распределения источников доходов, но и в недостатках экономического фундамента российского муниципального управления.