



Д. В. ЕРМОЛАЕВ

**УРОВЕНЬ КОРРУПЦИОННОЙ
ПОРАЖЕННОСТИ РЕГИОНОВ
ЦЕНТРАЛЬНОГО
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА:
ПРОБЛЕМЫ РАСЧЕТОВ
И МЕТОДЫ ОЦЕНКИ**

Ключевые слова: преступность в экономической сфере, коррупционная пораженность, взяточничество, государственная служба, эффективность государственного управления

Key words: criminality in the economic sphere, corruption, bribery, state service, state management efficiency

Коррупция (подкуп государственных служащих заинтересованными структурами, отдельными гражданами) в современной России представляет собой сложное явление, затрагивающее многочисленные сферы жизни общества: экономику, социальные отношения, политику, право, духовное состояние социума. Многие специалисты при анализе этого явления считают, что увеличение экономических преступлений способно существенно дестабилизировать ситуацию в отдельно взятом регионе и стране в целом.

Переходные процессы в РФ сопровождались ухудшением криминальной ситуации в стране. Российская действительность демонстрирует увеличение и разнообразие преступлений в экономической сфере. С 1990 г. и до настоящего времени количество зарегистрированных присвоений и растрат увеличилось более чем на 30 %, их удельный вес в структуре преступлений против собственности увеличился в 13 раз и составляет около 58 %. В 1997 г. было выявлено 43 415 фактов присвоения и растраты, в 1999 г. — 48 447, в 2003 г. — 49 002, в 2009 г. — 67 266¹.

ЕРМОЛАЕВ Денис Витальевич, аспирант кафедры таможенного дела и управления, мировой экономики и политики Юго-Западного государственного университета (г. Курск).

Более заметной стала коррупционная преступность. В 2008 г. следственными органами Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации были «рассмотрены почти 49 тысяч сообщений о совершении преступлений коррупционной направленности в органах государственной власти и местного самоуправления. Возбуждено свыше 10 тысяч уголовных дел этой категории, более 5 тысяч из них окончены»².

Однако, как показывает практика, проблемы коррупции продолжают быть актуальными и носить чрезвычайно острый характер для всех сфер жизни российского общества. В связи с этим актуализируется проблема оценки реальных масштабов коррупционной пораженности экономики и сферы государственного управления в регионах России. Дело в том, что до настоящего момента в РФ существует ведомственная статистика количества выявленных фактов взяточничества и осужденных за данное преступление. Однако эта статистика далеко не удовлетворительна в силу своей неполноты и значительных искажений. Отсутствие реальной картины уровня коррупционной пораженности на уровне регионов осложняет не только борьбу с этим явлением, но и не способствует выявлению детерминант и сфер наибольшего распространения коррупции³.

Сохраняется проблема оценки реального уровня коррупционной пораженности региона как одного из показателей дисфункциональности власти. Проблема носит преимущественно методологический характер, так как реальное количество совершаемых коррупционных сделок на конкретной территории в тот или иной период времени вряд ли можно установить достоверно. В то же время разработка результирующих индексов распространенности коррупции позволяет осуществить оценку эффективности государственного управления в регионе по властной составляющей. Мы предлагаем ряд индексов.

Индекс коррупционной пораженности территории рассчитывается следующим образом:

$$I_{кп} = \frac{K_{ск} * 100000}{N}, \quad (1)$$

где $I_{кп}$ — индекс коррупционной пораженности территории; $K_{ск}$ — число лиц, выявленных в связи с совершенным

коррупционным преступлением; 100000 — единая расчетная база; N — численность населения, проживающего на данной территории в анализируемый период.

Индекс коррупционной пораженности территории показывает, насколько население территории вовлечено в необходимость совершения коррупционных сделок и страдает от данного преступления.

Индекс коррупционной пораженности органов государственной власти и управления на территории в анализируемый отрезок времени рассчитывается следующим образом:

$$I_{кпв} = \frac{K_{кзс}}{Ч_{сов}}, \quad (2)$$

где $I_{кпв}$ — индекс коррупционной пораженности соответствующего органа власти и управления; $K_{кзс}$ — число служащих, выявленных в связи с совершением преступления коррупционной направленности; $Ч_{сов}$ — численность служащих соответствующего органа власти.

Индекс коррупционной пораженности органов государственной власти и управления позволяет определить сферы властного регулирования, служащие которых оказываются в наибольшей степени на конкретной территории в анализируемый отрезок времени вовлечены в совершение преступлений коррупционной направленности.

Индекс коррупционной виктимности населения региона рассчитывается следующим образом:

$$I_{внр} = \frac{K_{нв}}{Ч_{нр}}, \quad (3)$$

где $K_{внр}$ — индекс коррупционной виктимности населения региона; $K_{нв}$ — число юридических и физических лиц, подвергшихся вымогательству со стороны государственных служащих; $Ч_{нр}$ — численность населения региона в анализируемый период.

Индекс коррупционной виктимности населения региона — это удельный вес физических и юридических лиц в общей численности населения территории, которые подверглись вымогательству государственных служащих с целью получения последними незаконных привилегий.

Проведенные расчеты коррупционной пораженности регионов позволили распределить территории ЦФО по трем

кластерам: регионы с наименьшим, со средним и высоким уровнем коррупционной пораженности.

Кластер 1. Наименьший $I_{\text{кп}}$ (0,2—0,99) — Курская (0,2), Тульская (0,29), Тамбовская (0,32), Костромская (0,34), Московская (0,61), Ярославская (0,79), Орловская (0,85), Рязанская (0,89), Смоленская (0,94), Воронежская (0,97) области.

Кластер 2. Средний $I_{\text{кп}}$ (1,0—1,99) — Тверская (1,27), Белгородская (1,47), Владимирская (1,93) области.

Кластер 3. Высокий $I_{\text{кп}}$ (2,00—11,0) — Ивановская (2,04), Брянская (2,98), Липецкая (4,61), Калужская (10,43) области.

Итак, результаты кластерного анализа регионов ЦФО по уровню коррупционной пораженности оказались следующими. В 2009 г. наименьший $I_{\text{кп}}$ был зафиксирован в 10 регионах, средний уровень $I_{\text{кп}}$ — в 3, высокий $I_{\text{кп}}$ — в 4.

Предлагаемые методики позволяют дать комплексную оценку коррупционной пораженности территории. Это позволит разработать научно обоснованные и эффективные меры противодействия этому деструктивному явлению.

Таким образом, можно сколько угодно упразднять и преобразовывать министерства и ведомства, поднимать зарплату чиновникам, сокращать государственный аппарат и ликвидировать дублирование функций, но если не установить жесткий и системный финансовый и иной государственный контроль над должностными лицами с точки зрения повышения эффективности управления страной и борьбы с коррупцией, то данные мероприятия будут бесполезными.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы // Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С. 371; Состояние преступности в России за 1999, 2002, 2003 годы. М.: ГИЦ МВД России, 2000, 2003, 2004. С. 4; Сведения о состоянии преступности в РФ за январь — декабрь 2009 г. URL: <http://www.mvd.ru/content/11/10000231/10000447> (дата обращения: 18.06.2011).

² Информация о коллегии следственного комитета при Прокуратуре РФ «Об итогах работы за 2008 год и задачах на 2009 год» URL: <http://www.sledcom.ru/actual/2525> (дата обращения: 18.06.2011).

³ См.: Кирпичников А. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997. 352 с.; Лунев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1997. 480 с.

получения положительного заключения (одобрения) ведомственного плана он утверждается республиканским органом исполнительной власти.

При разработке проектов ведомственных планов республиканским органам исполнительной власти следует учитывать, что разработка их проектов осуществляется в рамках бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств. Республиканским органам исполнительной власти рекомендуется формировать ведомственный план, а также график его реализации по следующим направлениям: оптимизация расходных обязательств республики; внедрение программно-целевых методов государственного управления; повышение качества и эффективности исполнения государственных функций; повышение эффективности управления государственным имуществом; повышение качества и эффективности оказания государственных услуг (выполнения работ); оптимизация численности и совершенствование системы материального стимулирования государственных служащих республики; оптимизация государственных закупок; создание и совершенствование процедур внутреннего контроля; иные мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов.

График реализации ведомственных планов повышения эффективности расходов целесообразнее формировать на основе типовой формы, представленной в таблице.

Таблица

График реализации ведомственного плана повышения эффективности бюджетных расходов

№ п/п	Мероприятие	Результат	Срок реализации	Ответственный исполнитель	Оценка планируемой экономии бюджетных средств в результате реализации мероприятий
1	2	3	4	5	6
Группа мероприятий					
1.1					
...					

В графе 2 графика указывается мероприятие республиканского органа исполнительной власти, планируемое к реализации в целях повышения эффективности бюджетных расходов. В графе 3 отмечается ожидаемый результат, пла-

нируемый к достижению по итогам реализации мероприятия. При этом в качестве ожидаемого результата может быть названа как экономия бюджетных ассигнований, так и повышение качества исполнения государственных функций, оказания государственных услуг (выполнения работ).

Если мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента требуют для реализации расходов, то в качестве ожидаемого результата указывается разность между величиной этих расходов и общей величиной достигаемой экономии в результате их реализации. Если мероприятия по повышению эффективности направлены на повышение качества исполнения государственных функций (государственных услуг), то в текстовой части ведомственного плана приводится количественная и качественная оценка эффектов, достигаемых в результате реализации мероприятия. В графе 4 указывается срок реализации мероприятия с уточнением до месяца (квартала) соответствующего года, в котором планируется завершить реализацию мероприятия. В графе 5 указываются фамилия, имя и отчество заместителя руководителя республиканского органа исполнительной власти и (или) руководителя структурного подразделения республиканского органа исполнительной власти, ответственного за реализацию мероприятия. В случае указания в качестве ожидаемого результата экономии бюджетных ассигнований в графе 7 ставится оценка плановой экономии в соответствующем году в тысячах рублей с точностью до первого десятичного знака.

При реализации ведомственных планов республиканским органам исполнительной власти следует учитывать, что их реализация осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью бюджета Республики Мордовии и (или) бюджетными росписями главных распорядителей средств бюджета (ГРБС) республики.

Современная система расходования бюджетных средств республиканского бюджета Республики Мордовии должна базироваться на необходимости внедрения в кратчайшие сроки технологии государственных заданий и общей схемы формирования и обработки информации о произведенных бюджетных расходах. Современные информационные продукты — необходимая часть этой цепи, что указывает на стремление не только к

эффективности произведенных расходов, но и к экономии временного промежутка для ее достижения¹.

На удаленных рабочих местах в учреждениях на основе параметров заданий, доводимых от ГРБС, формируются отчетные формы по показателям исполнения государственного (муниципального) задания, которые содержат обоснование норматива затрат для каждой услуги, расходов на выполнение работ для оказания услуг и содержание имущества.

Сформированные исходные данные для расчета норматива затрат и отчетные данные мониторинга исполнения задания формируют централизованный информационный ресурс распорядителей бюджетных средств (РБС). Далее данные о корректировке распределения объемов бюджетных ассигнований направляются в составе Сведений об объемах бюджетных ассигнований РБС непосредственно ГРБС.

В качестве отдельного мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов предлагается ряд действий по совершенствованию механизма управления размещением заказов для государственных и муниципальных нужд, являющихся одним из важнейших элементов государственного регулирования расходования бюджетных средств. Это объясняется тем, что основная часть расходов субъектов бюджетного планирования приходится на размещение государственного заказа, т. е. на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ, необходимых для осуществления государственных функций. В связи с этим сложно переоценить важность эффективного законодательного регулирования в сфере госзакупок.

Основными направлениями развития системы госзакупок республиканского бюджета Мордовии, на наш взгляд, следует считать:

- ориентацию на последовательное сокращение сферы нерегламентированных закупок (включая закупки госкорпораций и естественных монополий, регулирование которых в настоящее время является предметом обсуждения в правительстве);

- расширение спектра используемых способов закупки и возможность адаптации заключенных контрактов к изменяющимся внешним условиям;

- необходимость расширения полномочий госзаказчиков с предоставлением им более широких прав по выбору про-

цедур закупок. Для предотвращения рисков коррупционного поведения целесообразно наделение такими правами госзаказчиков более высокого уровня (в первую очередь в лице ГРБС). В дальнейшем с учетом оценок конечной эффективности ранее проводившихся закупок возможно распространение таких прав на иные крупные организации;

- построение многоуровневой системы мониторинга и контроля, которая должна опираться на логически выстроенную публичную систему сбора информации о закупках и должна быть основой для оценки конечной эффективности госзакупок, а также для выявления возможных злоупотреблений в сфере госзакупок².

В рамках этого подхода построение реально работающей системы сбора и анализа информации о госзакупках является отправной точкой в переходе системы регулирования госзакупок на качественно новую стадию развития, когда государство сможет не только контролировать соблюдение процедур, но и увидеть весь закупочный цикл и оценить результаты проводимых закупок. При проектировании такой системы для обеспечения ее дальнейшего эффективного функционирования уже на уровне постановки задачи необходим ряд шагов.

Во-первых, следует провести разделение информационных потоков по стандартизированной (массовой) и нестандартизованной продукции со структуризацией этих массивов данных по группам товаров, работ и услуг (на основе принятых классификаций продукции и услуг). На этой базе для стандартизированной (массовой) продукции станет возможным сравнение цен и других условий поставки в разрезе отдельных ГРБС, государственных заказчиков, разных способов закупки и т. д. Такой подход также сделает возможным проверку обоснованности стартовых цен закупок со стороны главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих органов. Для нестандартизованной продукции сравнения цен и других условий закупок в большинстве случаев напрямую будут невозможны. Однако аккумулирование этой информации даст возможность сделать дальнейший анализ условий закупок с привлечением экспертов, не аффилированных с заказчиком, проводившим закупку.

Во-вторых, необходимо разделение массивов информации о закупках на общедоступную информацию (для граждан,

общественных организаций, потенциальных поставщиков, заинтересованных государственных заказчиков и т. д.); информацию, доступную только для государственных заказчиков (по их собственным закупкам, а также по закупкам других заказчиков в объемах, достаточных для корректного анализа рынка, сопоставления результатов аналогичных закупок и т. д.); информацию, доступную для вышестоящих органов (ГРБС по закупкам подведомственных организаций); информацию, доступную для контролирующих инстанций (по всем закупкам).

Общедоступная часть информации о государственных закупках, реализуемая через единый официальный портал, должна давать внешнему пользователю возможность получения информации о новых торгах и ценах, сложившихся на предшествующих торгах. Закрытая часть информационной системы должна позволять ГРБС и контролирующему органу отслеживать ход реализации закупок на всех стадиях закупочного цикла (от планирования закупок до исполнения контрактов). С учетом того, что многие ГРБС уже имеют у себя такие системы, единую систему необходимо строить как распределенную и учитывающую специфические потребности отдельных ГРБС³. Построение подобной информационной системы позволит сделать качественно новый шаг в развитии механизмов контроля и станет основой эффективного выявления возможных злоупотреблений в рамках государственных закупок.

Для решения вышеперечисленных задач потребуются время, но это даст наиболее существенную отдачу в средне- и долгосрочной перспективе. Поэтому одновременно необходима реализация первоочередных мер к размещению заказа по отношению к технически сложной, инновационной и уникальной продукции и услуг, включая ЧИР и НИОКР.

В профессиональном сообществе обсуждаются формы и степень, в которой целесообразно предусмотреть установление квалификационных требований к участникам размещения заказа с четким разграничением квалификационных требований на стадии допуска и оценки заявок участников; установление аналогичных квалификационных требований к субподрядчикам / соисполнителям и требований к продукции, поставляемой субподрядчиками / соисполнителями; расширение способов размещения заказа, в том числе путем

проведения многоэтапного конкурса с возможностью квалификационных требований и конкурентными переговорами; право заказчика запрашивать разъяснения и дополнительную информацию от участника по представленной заявке, проверять заявленные участниками данные, отклонять заявки на всех их стадиях рассмотрения; право заказчика устанавливать способы аттестации поставляемой продукции, в том числе проверку качества продукции и технической совместимости на стадии допуска участников; особенности оценки заявок, в том числе выбор победителя на основе комплексного показателя «наиболее экономически выгодное предложение», который должен учитывать проверенные заказчиком данные и стоимость владения в целом с учетом сопутствующих работ, стоимости эксплуатации, ремонтнопригодности, срока службы и т. д.; возможность внесения обоснованных изменений в государственный контракт по мере его исполнения, в том числе в части уточнения технического задания и стоимостных характеристик⁴.

Оценка эффективности бюджетных расходов может выражаться через казначейский контроль результативности бюджетных расходов, совершенствование которого необходимо в связи с повышенными потенциальными возможностями обеспечения результативности использования бюджетных средств по сравнению с другими видами государственного финансового контроля. Эти возможности связаны с необходимостью санкционирования бюджетных расходов органами казначейства, что трансформирует казначейский контроль в текущий оперативный контроль, позволяющий своевременно обнаружить и предотвратить возможное расходование бюджетных средств с низкой результативностью.

Для повышения эффективности бюджетных расходов следует использовать систему статистического анализа, которая бы учитывала корреляционное и регрессионное взаимодействие факторов, их зависимость.

Идея состоит в том, что при формировании бюджета «сверху вниз» бюджетный процесс начинается с определения бюджетно-политических целей (приоритетов), которые затем декомпозируются с применением программно-целевого метода распределения расходов. Соответственно, формируются и системы индикаторов результативности. При этом макроэкономические результаты подвергаются декомпозиции

и для их достижения необходимо обеспечить получение заданных значений индикаторов микроэкономического уровня. Тогда для обеспечения эффективного контроля необходимо связывать каждый бюджетный расход с некоторым индикатором результативности, и при санкционировании расходов в соответствующих документах должна присутствовать информация о том, на какой индикатор (или индикаторы) результативности микроэкономического уровня может повлиять данный расход. Тогда, если одновременно с расходованием осуществлять мониторинг соответствующих индикаторов, который может производиться органами государственной статистики, то в органах казначейства может быть сформирована база данных, содержащая информацию о связи расходов и индикаторов микроэкономического уровня.

Предложенная система позволит повысить результативность бюджетных расходов и эффективность бюджетного процесса регионального уровня.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Эффективность бюджетных расходов. Автоматизированная система повышения эффективности бюджетных расходов. URL: <http://www.parus.ru/index.php?page=409> (дата обращения: 29.06.2011).

² См.: Колнооченко Е.И. Система госзаказа: развитие законодательства и основные новации на ближайшую перспективу // Бюджет. 2010. № 7. URL: <http://bujet.ru/article/83993.php> (дата обращения: 28.06.2011).

³ См.: Госграница: специфика госзаказа. Бюджет. 2010. № 1. URL: <http://bujet.ru/article/69210.php> (дата обращения: 29.06.2011).

⁴ См.: Петров В.А. Как повысить результативность бюджетных расходов // Бюджет. 2010. № 4. С. 12—14.

Поступила 07.07.11.

М. М. ГУДОВ,
А. М. ГУДОВ,
О. П. ФЕДОТКИНА

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ И РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Ключевые слова: коммерческий банк, регион, реальный сектор экономики, инновационное развитие, инвестиции, кредит

Key words: commercial bank, region, real sector of economy, innovative development, investments, credit

Основным признаком инновационной экономики является эффективное функционирование системы финансово-банковских институтов во взаимодействии с реальным сектором экономики для обеспечения его ресурсами. Следовательно, ключевой задачей в условиях инновационного развития экономики становится организация конструктивного взаимодействия реального и банковского секторов экономики. Этот процесс имеет ряд предпосылок, а именно: необходимость структурной перестройки национальной экономики; потребность в создании эффективной системы инвестирования; наличие в экономике значительного объема временно свободных финансовых ресурсов, не используемых в инвестиционном процессе. При этом большое значение имеет обоснование взаимодействия кредитно-банковского сектора и хозяйствующих субъектов экономики, соответствующее специфике рыночных отношений и раскрывающее возможности коммерческих банков как финансовых посредников с реальным сектором экономики, а также направленное на достижение устойчивого экономического роста.

С позиции системного анализа основные функциональные направления взаимодействия банков и реального сектора экономики заключаются в том, что, во-первых, развитая бан-

ГУДОВ Михаил Михайлович, профессор кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

ГУДОВ Андрей Михайлович, аспирант кафедры менеджмента Мордовского государственного университета.

ФЕДОТКИНА Ольга Петровна, доцент кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.