

УДК 342.417.03

И.А. Никитина**КОРРУПЦИЯ И СВОБОДА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

Отмечается, что коррумпированность экономических отношений способствует сращиванию преступности с исполнительной и законодательной властью. Анализируются коррупционные угрозы свободе экономической деятельности предпринимательства.

Ключевые слова: *коррупция, свобода экономической деятельности, предпринимательство, угроза, коммерческие структуры, государственные органы.*

Переход России к рыночной экономике существенно изменил отношения собственности, структуру и механизм функционирования хозяйствующих субъектов, формы финансовых связей между ними.

Свобода экономической деятельности является основополагающим принципом рыночной экономики. Защита свободы экономической деятельности – задача общегосударственная. Коррумпированность экономических отношений становится серьезной угрозой для свободы экономической деятельности: она замедляет развитие производства, лишает федеральный бюджет значительной части доходов, обостряет экономические проблемы, препятствует добросовестной конкуренции.

Коррупция способствует сращиванию преступности с исполнительной и законодательной властью, угрожая нормальному функционированию институтов государства. Коррупция охватила практически все уровни органов государственной власти и местного самоуправления. Управленческий аппарат все более коррумпируется, что тормозит процессы позитивных преобразований и сводит на нет усилия государства по обеспечению конституционной гарантии на свободу экономической деятельности.

В результате свобода экономической деятельности оказывается незащищенной от многочисленных угроз, связанных с коррупцией, бюрократическим рэкетом и контролем организованных криминальных структур. Рейдерские захваты, создающие серьезное препятствие для свободы экономической деятельности, в большинстве своем связаны с коррупционными проявлениями. Использование судебной власти и административного ресурса на практике стало основным способом рейдерских захватов в современной России. Для обслуживания криминальных захватов чужого бизнеса создана целая инфраструктура, специализирующаяся на разработке схем силового захвата, основанных на подкупе судей и чиновников [1].

Наиболее подвержены коррупции государственные закупки, операции с земельными участками, сбор налогов, лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности (в том числе банковской), таможенное оформление импортируемых товаров, получение экспортных квот, получение

кредитов в негосударственных банках и государственных целевых кредитов, а также назначение на ответственные посты в органах государственной власти и местного самоуправления.

С признаками коррупции связаны такие действия, угрожающие свободе экономической деятельности хозяйствующих субъектов, как установление различного рода условий осуществления хозяйственной деятельности, не предусмотренных действующим законодательством; установление незаконных сборов и обязанностей; неправомерное предоставление льгот отдельным хозяйствующим субъектам; нарушение правил конкурсного распределения государственных и муниципальных заказов [2. С. 5–15]; незаконная регистрация субъектов предпринимательской деятельности по подложным либо неправильно оформленным документам; нарушение установленных законом сроков регистрации предприятий и организаций; истребование регистрирующими органами не предусмотренных законом документов для регистрации юридических лиц; регистрация фиктивных фирм (зачастую с использованием утраченных, недействительных паспортов граждан либо умерших лиц); выдача лицензий при отсутствии всех необходимых документов; нарушение сроков принятия решений о выдаче лицензий; необоснованные отказы в выдаче лицензий; незаконное аннулирование лицензий; необоснованно лояльное отношение к выявленным нарушениям свободы экономической деятельности; проведение мероприятий по контролю (надзору) по вопросам, выходящим за рамки предмета проверки; осуществление проверочных действий с явным превышением предоставленных действующим законодательством полномочий по контролю (надзору); истребование документов, не являющихся объектами мероприятий по контролю и не относящихся к предмету проверки, неправомерное изъятие оригиналов учредительных и иных документов, необоснованные отказы в регистрации граждан по месту их пребывания; необоснованная волокита при рассмотрении заявлений о регистрации граждан по месту их жительства и пребывания; необоснованные отказы в приеме в гражданство Российской Федерации.

Уровень коррупционности государственных структур и должностных лиц недопустимо высок, и наиболее распространенными коррупционными угрозами свободе экономической деятельности являются следующие:

- издание органами власти и местного самоуправления незаконных правовых актов, ущемляющих права хозяйствующих субъектов;

- создание различных административных барьеров при реализации хозяйствующими субъектами их свободы экономической деятельности, в том числе введение необоснованных процедур и запретов, ограничение конкуренции и предоставление отдельным лицам льгот и привилегий, истребование излишних документов, незаконное взимание платы за оказание услуг, установление непредусмотренных сборов и платежей, волокита при рассмотрении заявлений и др.;

- злоупотребление чиновников и факты коррупционных проявлений, в том числе поборы, вымогательства, злоупотребления должностными полномочиями и др. [3. С. 185].

Возникновению коррупционных угроз свободе экономической деятельности во многом способствует игнорирование чиновниками установленных

требований законодательства о государственной и муниципальной службе, особенно в части соблюдения ограничений и запретов, для государственных и муниципальных служащих, в том числе:

- осуществление предпринимательской деятельности, вхождение в состав учредителей коммерческих структур;
- близкое родство или свойство гражданских служащих при их непосредственной подчиненности или подконтрольности;
- осуществление иной оплачиваемой деятельности без уведомления представителя нанимателя;
- представление недостоверных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;
- представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу.

Государственные служащие незаконно участвуют в коммерческой деятельности, являются учредителями, владеют долями и пакетами акций, занимают оплачиваемые должности в хозяйствующих субъектах, что влечет за собой конфликт личных интересов и интересов государственной службы [4. С. 338–340].

Все это создает идеальные условия для возникновения различных коррупционных угроз свободе экономической деятельности, в том числе:

- проведение конкурсных процедур, закупка и исполнение работ, услуг на бюджетные средства с последующим завышением цен на услуги либо передача этих заказов в пользу подконтрольных структур;
- неэффективное управление, а также целенаправленное отчуждение государственной и муниципальной собственности (аренда, продажа на аукционах, продажа в пользу аффилированных структур по заниженной стоимости с последующей реализацией по рыночной стоимости и т.д.);
- намеренные действия либо бездействие должностных лиц, непринятие ими мер по выявляемым нарушениям в целях извлечения материальной либо иной личной выгоды, получаемой в виде взяток или маскируемой под вознаграждение за проведение лекций и консультативных занятий;
- создание (неофициальное) посреднических коммерческих структур при органах, обладающих контрольно-надзорными и разрешительными функциями. Указанные структуры без документальной фиксации своей деятельности осуществляют подготовку документов (проектов) для их согласования или принятия к рассмотрению в органах власти (например, структуры, осуществляющие подготовку налоговых деклараций). В отдельных случаях эти «фирмы-пустышки» между заказчиком и органом, реализующим контрольно-надзорные и разрешительные функции, становятся посредником в получении завуалированных взяток для последних без передачи первым своих контрольно-разрешительных функций. В них, как правило оформленных на доверенных лиц руководителей государственных и муниципальных органов, зачастую работают как бывшие сотрудники органов исполнительной власти, так и их родственники;
- подготовка необходимых разрешительных документов с использованием «фирмами-пустышками» непосредственно штатных сотрудников органов исполнительной власти, инструментальных лабораторных исследований на

оборудовании, находящемся на балансе органов власти, обладающих контрольно-надзорными и разрешительными функциями.

Опасность таких угроз свободе экономической деятельности усугубляется тем, что в большинстве случаев они являются латентными, документально не фиксируются и могут быть установлены только в ходе оперативно-розыскных мероприятий. Выявление таких фактов в результате надзорной либо ведомственной контрольно-проверочной деятельности происходит в редких случаях.

Серьезную опасность для свободы экономической деятельности представляет напрямую связанная с коррупцией проблема участия должностных лиц органов власти и управления в корпоративных конфликтах и рейдерских захватах с использованием предоставленных полномочий в целях получения конфиденциальной информации, оказания давления на хозяйствующие субъекты, в том числе путем организации необоснованных проверок контролирующими и надзорными органами, дестабилизирующих хозяйственную деятельность интересующего их предприятия.

До сих пор существует порочная практика решения государственными органами финансовых проблем путем создания различных фондов или участия в них, фактического понуждения предпринимателей с использованием предоставленных по службе полномочий перечислять в указанные фонды денежные средства, что создает коррупционную угрозу их свободе экономической деятельности [5. С. 29–48].

Серьезную угрозу свободе экономической деятельности представляют факты принятия органами государственной власти и местного самоуправления незаконных нормативных и индивидуальных правовых актов, связанных с незаконным вмешательством в предпринимательскую деятельность, предоставлением предпринимателям необоснованных льгот и преимуществ индивидуального характера, противоправным распоряжением бюджетными средствами, государственным и муниципальным имуществом и т.д., в основе чего зачастую лежит коррупционный интерес представителей органов власти и местного самоуправления. Ведомственные нормативные акты министерств изобилуют различного рода запретами, ограничениями, заставляют предпринимателей и простых граждан собирать ненужные справки, ходить по инстанциям, что также зачастую способствует коррупционным проявлениям и препятствует возможности реализовать право на свободу экономической деятельности.

Неконкретное определение в правовых актах компетенции государственных органов и их должностных лиц, возможность вариативного принятия решений уже изначально создают возможность для коррупции.

Возникновению коррупционных угроз свободе экономической деятельности вплоть до преступлений коррупционной направленности во многом способствует принятие на уровне субъектов Российской Федерации, а также и на уровне органов местного самоуправления правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, содержащих коррупционные факторы. При этом следует отметить, что установление правовым актом любого запрета, ограничения вида деятельности автоматически влечет дополнительную коррупционную нагрузку на чиновника, повышение коррумпированно-

сти сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, что в результате необоснованно ограничивает права хозяйствующих субъектов.

К наиболее опасным коррупционным факторам, способным спровоцировать коррупционные угрозы свободе экономической деятельности, следует отнести:

- наличие явных пробелов в установлении положений, отражающих полномочия органа исполнительной власти, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения;

- установление явно завышенных требований, предъявляемых к организации, которые необходимы для предоставления им конкретного права;

- необоснованно широкие пределы усмотрения органа исполнительной власти, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи с реализацией компетенции (определение компетенции по формуле «вправе», «может»);

- отсутствие положений о порядке обжалования решений (действий) субъектов правоприменения и рассмотрения жалоб вышестоящей инстанцией;

- отсутствие положений об ответственности должностных лиц, иных субъектов правоприменения;

- нарушение единства прав и обязанностей должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, руководителей коммерческой или иной организации;

- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

- отказ (отсутствие) от конкурсных (аукционных) процедур (если они явно целесообразны) – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

- отсутствие административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- выборочное изменение объема прав – возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

В отдельных случаях в нормативно-правовых актах имеется такая коррупционная угроза свободе экономической деятельности, как терминологическая неопределенность – использование терминов, формулировок с неясным содержанием.

Так, в некоторых нормативно-правовых актах, регламентирующих перечень необходимых для представления заявителем документов, содержится не установленный законодательством и обычаями гражданского оборота термин «получение работ (услуг)». Применение неустановленного термина приводит к правовой неопределенности, не позволяющей установить момент предоставления субсидии на компенсацию затрат: при предварительной оплате работы или после окончательной сдачи выполненных работ. Такая неопреде-

ленность в терминологии может быть использована недобросовестными должностными лицами в целях склонения заявителей к коррупционным правонарушениям под угрозой отказа в допуске к конкурсу по основаниям представления неточных либо ложных сведений.

Коррупционным фактором, который может обусловить возникновение коррупционной угрозы свободе экономической деятельности, являются содержащиеся в нормативно-правовых актах расплывчатые формулировки, которые позволяют использовать двойные стандарты и необоснованно широкую вариативность при вынесении решений.

Подобный коррупционный фактор, например, содержится в ряде изданных Банком России правовых актов. Так, возможность принятия Банком России и его территориальными органами различных по правовым последствиям мер к кредитным организациям за идентичные нарушения может повлечь за собой коррупционные проявления и существенно ограничить свободу экономической деятельности в кредитно-финансовой сфере. Данная проблема имеет особую актуальность при принятии Банком России решений об отзывках у кредитных организаций лицензий на осуществление банковских операций и их допуске в систему страхования вкладов физических лиц.

Одним из установленных законодательством оснований для отказа в регистрации кредитных организаций и выдаче им лицензий «на осуществление банковских операций» является несоответствие деловой репутации кандидатов на руководящие должности требованиям, установленным федеральным законом. Вместе с тем до настоящего времени таких требований на законодательном уровне нет, что ослабляет защищенность банковской среды от проникновения в нее недобросовестных лиц. Представляется, что такие коррупционные факторы, создающие угрозы свободе экономической деятельности в кредитно-банковской сфере, могут быть устранены внесением изменения и дополнений в ряд федеральных законов, регулирующих правоотношения в банковской сфере.

К числу коррупционных угроз свободе экономической деятельности можно отнести:

- чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества;
- наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящих к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
- существование непосредственных пробелов в правовом регулировании определенных правоотношений и видов деятельности.

В связи с изложенным следует отметить особую роль для эффективной защиты свободы экономической деятельности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, проводимой в целях выявления и устранения противоречий правовых норм, которые повышают вероятность коррупционных действий, направленных против интересов хозяйствующих субъектов. В целях принятия эффективных мер по совершенствованию борьбы с коррупцией и создания тем самым условий для реализации хозяйствующими субъектами их свободы экономической деятельности органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с распоряжением

Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации» рекомендовано разработать и принять нормативные правовые акты и антикоррупционные программы для создания механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

К настоящему времени принят ряд международно-правовых документов, образующих серьезную договорную основу для совместной работы. Это Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999, участником которых является Россия. В конвенциях предусматривается система мер, которые должны быть приняты на национальном уровне, и мероприятий, реализацию которых предполагается осуществить на уровне международного сотрудничества.

В марте 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, а в июле 2006 г. – Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Однако до настоящего времени не запущен механизм их реализации, не приняты предусмотренные ими правовые акты, меры организационного характера. В целях повышения эффективности защиты свободы экономической деятельности от угроз, связанных с коррупцией, необходимы существенные усилия со стороны Минюста России, Минэкономразвития России в сотрудничестве с другим заинтересованными ведомствами с целью ускорить разработку проектов правовых актов и иных мер, необходимых для реализации положений конвенций. Важная задача состоит в том, чтобы успешно применять положения конвенций в практической деятельности нашего государства. Ратификация Россией конвенций против коррупции и соответствующие изменения во внутреннем законодательстве являются неотъемлемой частью работы государства по защите свободы экономической деятельности [6. С. 464–468].

Борьба с легализацией доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, является одной из наиболее важных направлений противодействия коррупции. На этом вопросе специально акцентируют внимание ст. 14 Конвенции ООН против коррупции и ст. 13 Конвенции Совета Европы об ответственности за коррупцию. Эти и другие нормы названных конвенций устанавливают универсальный набор мер для борьбы с отмыванием коррупционных доходов, в основном аналогичный мерам противодействия легализации доходов от иных преступлений и финансированию терроризма.

Созданный Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» правовой механизм может быть использован и в целях борьбы с отмыванием коррупционных доходов и защиты свободы экономической деятельности от этой угрозы.

Следует обратить внимание на несовершенство норм о декларировании доходов и имущества, поскольку эти нормы не предусматривают никаких правовых последствий в случае выявления у государственного или муници-

пального служащего имущества либо доходов, явно не соответствующих размерам его должностного оклада. Нормы, установленные ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, предусматривающие возможность уголовного преследования за незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать, не ратифицированы Российской Федерацией и не нашли своего отражения в уголовном законодательстве. Устранение указанных пробелов не только позволит сделать материальное положение чиновников более прозрачным для проверки, но и более реальной сделает их ответственность.

Помимо приведения российского законодательства в соответствие с международно-правовыми нормами для повышения эффективности противодействия угрозам свободе экономической деятельности, обусловленными коррупционными проявлениями, целесообразно учитывать нарушения, выявляемые в ходе прокурорских проверок, и принимать меры по их возможному устранению. Это в том числе и своевременное внесение изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы государственной и муниципальной службы [6. С. 447–462].

Например, как уже упоминалось, особую распространенность получили факты несоблюдения должностными лицами органов государственной власти установленных для них ограничений и запретов, в том числе незаконное участие в коммерческой деятельности, учредительство, владение долями и пакетами акций, занятие оплачиваемых должностей в хозяйствующих субъектах. Этому, в частности, способствуют некоторые недостатки законодательства о государственной гражданской службе. Так, согласно п. 17 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» (далее – Закон о государственной гражданской службе) и п. 3 Указа от 1 июня 1998 г. № 641 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения на должности федеральной государственной гражданской службы», кадровые службы федеральных государственных органов организуют проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных федеральным законом. Вместе с тем основанием для организации проверки является полученная от правоохранительных, налоговых, судебных и иных государственных органов информация о несоблюдении лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации или должность федеральной государственной гражданской службы, установленных законом ограничений либо о предоставлении им недостоверных или неполных сведений.

В связи с этим представляется целесообразным внести в Закон о государственной гражданской службе изменения, которые расширили бы основания для организации проведения указанной проверки. В частности, такая проверка могла бы проводиться при поступлении гражданина на государственную гражданскую службу в целях предотвращения возможности совмещения государственной службы с деятельностью в коммерческих организациях либо получения иных дополнительных доходов (например, если гражданин ранее

состоял в органах управления коммерческих организаций, то необходимо выяснить, вышел ли он из состава органов управления с целью исключить возможность получения дополнительного дохода).

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Форма такого уведомления законом не установлена. Целесообразно дополнить ч. 2 ст. 14 Закона о государственной гражданской службе указанием на форму и содержание такого уведомления работодателя.

Реализация положений ст. 44 Закона о государственной гражданской службе, ст. 28 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» требует разработки процедуры организации проверок достоверности представляемых гражданами сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения служащими ограничений, установленных федеральными законами.

Диспозицию ст. 19.29 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)» составляет привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Однако до настоящего времени перечень таких должностей не разработан, в то время как практика требует устранения этого пробела законодательства.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Перечень таких должностей государственной или муниципальной службы и порядок согласования их замещения устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации. Между тем соответствующие акты не приняты, что создает предпосылки для коррупционных проявлений и требует ускорить принятие указанных правовых актов.

Действующее законодательство не устанавливает ограничений приема на муниципальную службу и нахождения на ней в случае близкого родства или свойства с выборным должностным лицом органов местного самоуправления, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из этих работников другому. Соответствующие ограничения установлены ч. 1 ст. 13 Феде-

рального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» только для муниципальных служащих. Отмеченный пробел законодательства порождает коррупционные проявления. Поэтому целесообразно дополнить ч. 1 ст. 13 данного Закона указанием на выборных должностных лиц органов местного самоуправления.

Все это требует самого серьезного отношения к комплексной и перспективной оценке криминальной ситуации в стране: выработке не неопределенных «доктрин» и «концепций», а четкого определения стратегий и тактики комплексной борьбы с коррупцией на базе целевого программирования и должного обеспечения. Важно, чтобы такая программа была системно связана с более общей программой социально-экономического, политического, духовного развития российского общества.

Литература

1. *Набиев Р.А., Арыкбаев Р.К.* Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок // *Финансы и кредит.* 2008. № 25. С. 12–14.
2. *Выявление механизмов недобросовестных захватов и выработка предложений по противодействию их использования* / Под ред. Р.А. Кохарева и А.Е. Шастико. М.: ТЕИС. 2004. 214 с.
3. *Казарина А.Х.* Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М.: Изд-во Академии Генер. прокуратуры РФ, 2007. 284 с.
4. *Криворотов В.В.* Экономическая безопасность государства и регионов: Учеб. пособие / В.В. Криворотов, А.В. Калина, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 351 с.
5. *Меркурьев В.В.* Коррупция в механизме организованного сопротивления деятельности по борьбе с преступностью // *Преступность, организованная преступность и проблемы безопасности.* М.: Российская криминологическая ассоциация, 2010. 248 с.
6. *Долгова А.И.* Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2011. 668 с.