ISSN 2311-875X (Online)
ISSN 2073-2872 (Print)

Угрозы и безопасность

БЮДЖЕТНЫЙ РИСК КОРРУПЦИИ

Валерий Владимирович ГАМУКИН

кандидат экономических наук, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита,
Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация
valgam@mail.ru

История статьи:
Принята 02.03.2016
Принята в доработанном виде 21.03.2016
Одобрена 16.05.2016

УДК 336.143
JEL: H11, H50, H83

Ключевые слова: бюджетные риски, коррупция, факторы бюджетной коррупции

Аннотация
Тема. Бюджетная система любой страны функционирует в условиях внешних и внутренних рисков. Бюджетный риск коррупции представляет собой самостоятельный многофакторный риск, проявление которого можно наблюдать на всех стадиях бюджетного процесса. Его воздействие наблюдается в большинстве рассматриваемых полномочий, осуществляемых агентами, включая выдачу лицензий или разрешений на проведение отдельных видов работ, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности, строительство и капитальный ремонт, управление и распоряжение жилищным фондом, размещение заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд и т.д.
Цели. Идентификация рискообразующих свойств коррупции. Выявление особенностей влияния коррупции на бюджет. Характеристика специфических властных полномочий на предмет бюджетной коррупции.
Методология. В ходе исследования с использованием методов сравнительного анализа выявлена последовательность развития бюджетного риска коррупции.
Результаты. Сформулирована паллиативная концепция сдерживания коррупции на приемлемом уровне. Вместо достижения бесперспективной цели полного искоренения бюджетного риска коррупции необходимо сосредоточиться на поиске способов управления бюджетом с учетом такого риска. Проведенная характеристика 20 основных полномочий органов власти и управления показала, что только менее 1/3 из рассмотренных полномочий имеют косвенное участие в формировании и изменении уровня бюджетного риска коррупции.
Выводы. Оценка размера бюджетного риска коррупции с целью практического использования в бюджетном процессе предполагает исследование потенциальных условий для возникновения данного риска в конкретном регионе или муниципальном образовании в разрезе всех полномочий органов власти управления.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

В настоящее время не найдется ни одного государства, в котором бы не осуществлялись мероприятия, направленные на борьбу с коррупцией. В одних случаях эти мероприятия оказываются более эффективными, снижая уровень такого вида политико-экономических издержек. В других случаях они бывают менее заметными, приводя к определенному равновесию между демонстрируемой обществу транспарентностью работы агентов и сохраняемыми возможностями для получения и дачи взяток. Разумеется, есть множество национальных примеров, когда результаты борьбы с коррупцией оказываются ничтожными.

Существование коррупции, как сложного социального, экономического, политического и даже психологического феномена, привлекает внимание исследователей, которые за долгие годы работы смогли сформулировать множество научных позиций в отношении этого объекта. Принимая во внимание специфику бюджетных средств как приоритетного предмета для коррупционного интереса, необходимо рассмотреть коррупцию в качестве одного из ключевых факторов возникновения и сохранения специфического бюджетного риска, который наряду с другими многообразными рисками[1] [1–5] способен оказывать существенное влияние на бюджетную систему любого государства.

Принимая во внимание масштабность форм и способов проявлений коррупции в бюджетной системе, целесообразно говорить о «бюджетной коррупции» как о самостоятельной разновидности преступлений. Такое выделение обусловлено следующими факторами.

[1] *Ильин В.В.* Риски финансовой устойчивости социальных расходов // Бюджет. 2013. № 2. С. 78–83; *Пещанская И.В., Хоминич И.П.* Риск неэффективного использования бюджетных средств в условиях перехода на нормативно-подушевое финансирование и усиления финансовой самостоятельности вузов // Вестник РЭУ им. Г.В Плеханова. 2013. № 9. С. 14–23; *Ткачева Т.Ю.* Особенности управления бюджетными рисками на региональном уровне // Известия ЮЗГУ. Сер. Экономика. Социология. Менеджмент. 2013. № 4. С. 1–14.

Во-первых, бюджетный сектор характеризуется непосредственной связью между решениями агентов и размерами бюджетного финансирования [6]. Влияние первого на второе с учетом сложившейся непрозрачности алгоритмов расчета бюджетных показателей становится причиной возникновения коррупционных схем. Так, например, не является секретом, что идентичные по своему характеру бюджетные учреждения получают различные объемы финансирования. Традиционно такое различие объясняется особенностями расчетной базы, сформировавшимися еще в эпоху СССР. Возможно, что такой аргумент, при всей его надуманности, имеет право на существование, но он не может сохраняться в течение 25 лет. Это означает, что сложившиеся различия имеют под собой иные основания, среди которых находятся и коррупционные.

Поскольку решение агентов о размере финансирования опирается не на четкие формализованные правила, а на синтез множества условностей, у этих агентов всегда есть возможность предъявить коррупционные претензии к получателям бюджетных средств, у которых, впрочем, также сохраняется заинтересованность в положительном решении вопроса с помощью взятки.

Во-вторых, процедуры формирования доходной части бюджета пока еще полностью построены на участии представителя агента. Другими словами, от того, насколько он сможет проявить принципиальность, зависит конкретный размер денежных средств, которые будут уплачены налогоплательщиком в бюджет. Это правило, за редким исключением, действует для всех налогов. Такого рода участие уже само по себе создает соблазн уменьшить причитающуюся в бюджет сумму за счет взятки.

В-третьих, подавляющее число государственных и муниципальных полномочий, тяготеющих к коррупционному полю, исполняется агентами, деятельность которых непосредственно финансируется из бюджета. Таким образом, бюджетная коррупция представляет собой наиболее изощренную форму служебного мздоимства. Мало того, что решения, принимаемые агентами на коррупционной основе, наносят финансовый ущерб национальной бюджетной системе, так еще и бюджетные средства, направленные на финансирование деятельности таких агентов, используются фактически впустую.

В-четвертых, к бюджетной коррупции не может применяться традиционное определение, трактующее коррупцию, как *«сознательное и добровольное принятие должностным лицом организации (в государственном или частном секторе) неоптимальных для этой организации решений, которые приводят к получению данным лицом или зависимыми от него лицами дополнительных благ»* [7]. Дело в том, что коррумпированный агент принимает не просто «неоптимальное» решение. Его решение, принятое под воздействием даже незначительной по своим размерам коррупционной составляющей, приводит к значительным содержательным перекосам в функционировании бюджетного механизма. В прямом смысле слова происходит утрата доверия к этому публичному финансовому фонду со стороны как налогоплательщиков («зачем мы должны платить налоги, если там все разворовывают?»), так и получателей бюджетных услуг («мы не получаем услуг, потому что там все разворовывают»).

Именно поэтому общественное значение ущерба от коррупции, присутствующей в бюджетном секторе, всегда является более существенным, чем где-либо еще. В этом случае коррупция бьет сразу по обеим категориям принципалов, то есть налогоплательщикам и получателям услуг. Усугубление бюджетной коррупции в конечном итоге может привести к нарушению общественного договора между агентами и принципалами и стать причиной для резкой смены политического руководства.

При рассмотрении бюджетного риска коррупции необходимо обратить внимание на тот факт, что исследование различных академических подходов к коррупции наводит на мысль о существовании как минимум трех вариаций ее восприятия. Во-первых, институциональная концепция коррупции, требующая тотальной борьбы с данным явлением до полного искоренения; во-вторых, признание коррупции неотъемлемой частью государства и общества и в связи с этим реализация концепции сдерживания ее на приемлемом уровне; в-третьих, восприятие коррупции (или ее отдельных проявлений) в качестве некоей социально одобряемой ценности, которая возможно и наносит ущерб (прежде всего имиджевый, внешнеэкономический, с точки зрения притока иностранных инвестиций и т.д.), но устраивает большинство населения страны[2].

[2] *Бутков А.В., Ильин И.В.* О некоторых теоретических подходах к феномену коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.

Такая классификация воззрений на коррупцию нуждается в корректировке, когда речь идет о ее бюджетном варианте. Совершенно очевидно, что в этом случае какая-либо третья трактовка коррупции неприемлема. Здесь категорически нельзя согласиться ни с «социальным одобрением», ни с тем, что она «устраивает большинство населения страны».

Остается выбор между первой и второй трактовками. Теоретически агенты, понимающие значение бюджетного механизма как одного из основных оплотов власти и инструмента выживания самих агентов, должны однозначно ориентироваться на первый вариант, предполагающий полное искоренение бюджетной коррупции. Разумеется, объективные законы развития общества и отдельных индивидуумов не позволяют рассчитывать на практическое воплощение такой фантастической идеи. Как только она будет достигнута, немедленно исчезнет рассматриваемый бюджетный риск коррупции. Таким образом, произойдет сокращение перечня рисков, уменьшение количества связей между оставшимися рисками и приближение к моменту появления точного бюджета. Все это пока остается полной иллюзией!

Чтобы осознать это, необходимо помнить, что *«…существование этого риска определяется в первую очередь проявлениями человеческого фактора, привносящего значительную долю неопределенности в деятельность органов власти: желание использовать служебное положение в целях личного обогащения является распространенной людской слабостью»* [8]. Лишь одного этого фактора достаточно для того, чтобы рассматривать риск коррупции в качестве постоянного (не исключаемого ни при каких обстоятельствах) бюджетного риска. Коль скоро деятельность агентов пока невозможно представить без участия человека, сохранение данного риска неизбежно.

Возможно, что в отделенной перспективе, когда само участие человека в исполнении государственных и муниципальных полномочий будет сведено к минимуму и будет заменено, например, цифровыми алгоритмами, причины риска, связанные с человеческим фактором, пропорционально сократятся. При всей фантастичности такой перспективы ее можно рассматривать, благо, что такого рода алгоритмы все активнее проникают в повседневную жизнь людей, включая транзакции посредством электронных платежей, подачи документов с использованием электронных форматов т.д. С точки зрения технических возможностей, доведение финансирования до бюджетополучателей же сегодня производится практически без участия человека. Другое дело, что исчисление суммы такого финансирования продолжает оставаться непрозрачным, равно как и ее дальнейшее распределение. Все это остается делом рук человека, а значит, продолжает быть потенциально коррупциогенным.

Кроме рассмотренного субъективного фактора коррупции, ее причиной являются и вполне объективные факторы, среди которых, как ни странно, находится нормативно-правовое регулирование. На первый взгляд, именно оно призвано создать такие легитимные условия функционирования бюджетного механизма, которые бы исключили появление коррупции даже в теории.

Для этого в любой развитой стране сформирована не только соответствующая и очень объемная нормативно-правовая база, но и механизмы ее независимой экспертизы на предмет коррупционности. В частности, Министерство юстиции РФ осуществляет аккредитацию независимых экспертов, имеющих право проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов в случаях, предусмотренных законодательством РФ. По состоянию на 1 февраля 2016 г. в этот реестр включено 332 юридических лица, представленных 1 340 специалистами, и 1 864 физических лица. В итоге получается, что в России до проведения профессиональной экспертизы допускается около 3,2 тыс. чел. С учетом количества нормативно-правовых актов, которые постоянно генерируют агенты различного уровня, этого количества специалистов может оказаться недостаточно для гарантии того, что все принимаемые документы не содержат признаков коррупционности.

Помимо очевидной опасности принятия и исполнения потенциально коррупциогенного нормативного акта, необходимо учитывать другую, менее заметную, но более значимую для рассматриваемого бюджетного риска опасность. Она заключается в относительно низкой волатильности принимаемых норм. Это означает, что нормативное регулирование не успевает изменяться пропорционально скорости изменения бюджетных реалий. В этом случае возрастают

2015. № 1. С. 16–20.

практически все бюджетные риски[3] [9–11], но риск коррупции может получить дополнительное преимущество. Так, изменение ситуации, вызванное надвигающейся угрозой экономического кризиса, требует оперативных мер по корректировке бюджетного плана, но существующие регламенты, утвержденные нормативным документом, не позволяют этого сделать. Происходит разрыв между реальными кризисными событиями и бюджетом, который продолжает формироваться под воздействием устаревшего порядка. В такой момент становятся возможными акты коррупции. Отдельные должностные лица, управляя бюджетными средствами, используют необходимость актуальных бюджетных решений, не согласующихся с устаревшими нормами, что становится почвой для предъявления коррупционных требований к получателям средств.

Отставание от реальной жизни и консервативность нормативно-правового творчества проявляется, в первую очередь, в сферах экономического и примыкающего к нему бюджетного регулирования. Динамика развития экономических процессов всегда будет выше динамики их юридического осмысления. Наличие этого объективного условия также является аргументом для сомнений относительно реалистичности первой трактовки коррупции.

Следовательно, в качестве основной остается последняя, паллиативная трактовка, предполагающая реализацию концепции сдерживания коррупции на приемлемом уровне. В таком случае приходится согласиться, что вместо стремления к достижению бесперспективной цели полного искоренения бюджетного риска коррупции необходимо сосредоточиться на поиске способов управления бюджетом с учетом такого риска. Разумеется, минимизация бюджетного риска коррупции не противоречит данной задаче, но она должна рассматриваться в составе мер по общей борьбе с коррупцией.

Оценка и прогноз потенциального риска коррупции позволяют скорректировать уже на стадии подготовки бюджетного плана не только бюджетные показатели, но и бюджетные процедуры. Для этого рассмотрим набор основных полномочий государственных и муниципальных служащих в формулировке и последовательности, предложенных в работе [12], в целях определения их участия в бюджетном риске коррупции, которое может реализовываться в прямой или косвенной форме. *Прямая форма участия* предполагает наличие реальной связи между решениями, принимаемыми под воздействием коррупционных схем, и нанесением ущерба для бюджета, который выражается в виде сокращения доходов или роста расходов бюджета. *Косвенная форма* – это опосредованное участием, проявляющееся в утрате доверия населения к институтам власти, в развитии стремления налогоплательщиков к сокрытию налогооблагаемых баз и самих налогов, в разочаровании получателей бюджетных услуг в их качестве.

Выявление разнообразных форм участия позволяет определить не только вклад существующего в анализируемой системе органов власти и управления порядка исполнения полномочий в определение оценки совокупного риска коррупции, но и сформировать набор мер по уменьшению этого риска. Перечислим ряд полномочий, скрывающих в себе коррупционные риски.

1. *Выдача лицензий, разрешений на проведение отдельных видов работ*. Данное полномочие принимает косвенное участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Оно предполагает работу соответствующих органов власти и управления. Регламентация условий занятия той или иной деятельностью не оказывает прямого влияния на изменение бюджетного риска, поскольку оно не связано с использованием бюджетных средств. Коль скоро деятельность этих властных органов финансируется из бюджета, мы вправе считать, что в случае возникновения коррупционных проявлений косвенно происходит увеличение бюджетного риска коррупции. Это связано с предположением, что средства, использованные на финансирование общественно-полезной деятельности, по факту принесли обществу больше вреда, чем пользы. Таким образом, возникает гипотеза о неэффективном использовании публичных финансовых ресурсов, увеличивающем результирующую величину бюджетного риска.

[3] *Булгакова С., Микитюк И.* Бюджетный риск: сущность, классификация, факторы риска // Вестник КНТЭУ. 2010. № 1. С. 59–68; *Яшина Н.И., Поющева Е.В., Ясенев А.В.* Методологический инструментарий оценки эффективности функционирования государственных (муниципальных) учреждений на основе рыночных принципов с расширенными полномочиями и с учетом новых форм правовых статусов // Вестник НижГУ им. Н.И. Лобачевского. Сер. Социальные науки. 2015. № 1. С. 94–100.

2. *Управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Исполнение данного полномочия предполагает передачу земельных участков пользователям на определенных условиях. В случае возникновения коррупционных схем бюджет может получить прямой ущерб из-за неэффективного использования земли, сокращения поступления арендной платы за землю, неверного исчисления земельного налога и т.д.

3. *Строительство и капитальный ремонт.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Рассматриваемое полномочие традиционно является наиболее коррупциогенным. К сожалению, несмотря на усилия, предпринимаемые в России для обеспечения прозрачности в этой сфере, уровень коррумпированности здесь продолжает оставаться высоким. Применительно к бюджету наблюдается сразу несколько каналов увеличения риска коррупции – от выдачи разрешений на проведение работ до финансирования строительных и ремонтных работ из средств бюджета.

4. *Управление и распоряжение жилищным фондом, в том числе по вопросам заключения договоров социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Данное полномочие предполагает распоряжение имуществом, которое создано с использованием бюджетных средств, Это означает, что любые незаконные операции с ним, совершенные с применением коррупционных сделок, будут оказывать прямое негативное воздействие на бюджетную систему, увеличивая рассматриваемый риск. Кроме того, из-за того, что плата за использование социального жилья должна участвовать в формировании доходов бюджета и последующего восполнения износа данной категории жилого фонда, здесь так же могут проявиться отрицательные последствия для бюджета.

5. *Размещение заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Данная сфера, несмотря на значительные усилия, предпринятые на всех уровнях власти, начиная с момента запуска полноценного института обязательных торгов, все еще остается источником возникновения риска коррупции. Именно здесь мощно работает фантазия агентов, создавая все новые и новые механизмы обхода нормативных требований и обеспечивая почву для сохранения коррупции. Очевидно, что причинами этого не являются недостаточность законодательного регулирования или низкий уровень формализации процедур.

6. *Энергетика и жилищно-коммунальный комплекс.* Принимает косвенное участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Опасность роста риска коррупции снижается по мере проникновения рыночных принципов работы в данные сферы государственного регулирования. С этой точки зрения, данная группа полномочий может считаться примером успешной борьбы с рассматриваемым риском. В то же время сохраняющиеся контакты между рыночными операторами и органами власти и управления продолжают создавать почву для коррупции. Принимая во внимание масштабность хозяйственной деятельности в энергетике и жилищно-коммунальном комплексе, остается только строить предположения о коррупционных суммах в данном сегменте национальной экономики. Кроме этого, не исключена вероятность обратного коррупционного потока, когда уже бюджетные организации, вынужденные обращаться к коммерческим предприятиям в этой сфере, принуждаются к участию в коррупционных схемах, но уже в качестве плательщика. Этот аспект бюджетного риска коррупции далее будет рассмотрен подробнее.

7. *Назначение на государственные должности.* Принимает косвенное участие в формировании бюджетного риска коррупции.

К сожалению, это полномочие пока продолжает оставаться потенциально рискованным с точки зрения коррупции. Изменение процедуры подбора кандидатов на государственные должности, произошедшее в связи с появлением механизма кадрового резерва, не оказало своего положительного влияния на снижение риска коррупции. Уже после введения такого порядка выявлено множество случаев коррупции среди должностных лиц, прошедших данный предварительный отбор. Это наводит на размышления как о качестве побора кадров, так и

о возможности коррупционной основы такого подбора.

8. *Управление и распоряжение объектами областной и муниципальной собственности.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Данное полномочие по праву должно занять одно из первых мест по степени коррупциогенности. Практика работы бюджетного сектора постоянно дает примеры появления различных схем в области распоряжения казенной собственностью. Несмотря на то, что контролирующие и правоохранительные органы прилагают значительные усилия по выявлению таких схем, а законодатели устанавливают все более жесткие регламенты управления имуществом, рассматриваемое полномочие остается очень привлекательным для коррупционеров. Такая привлекательность может объясняться как с экономической, так и с психологической точки зрения.

Во-первых, имущество, находящееся в распоряжении агента, в стоимостном выражении несопоставимо с размером его оплаты труда. При недостаточности контроля над действиями распорядителя это создает экономическую заинтересованность. Она выражается в стремлении агента получить соответствующую выгоду от формального обладания правами на собственность, пусть и выраженными только правом распоряжения. Происходит нечто, напоминающее права любого собственника, стремящегося к получению дохода с принадлежащего капитала. Отсюда происходят известные экономические сопоставления коррупционера с собственником, когда сумма взятки приравнивается к квазиренте. Разрешение этой экономической дилеммы видится не в наращивании размера оплаты труда в органах власти и управления (который, кстати, по многим должностям уже превышает размер оплаты по сопоставимым должностям в коммерческом секторе), а в поиске управленческих инструментов, способных оказать влияние на глубинные экономические механизмы такого отношения агентов к собственности.

Во-вторых, агент-распорядитель, как правило, не принимает непосредственного участия в создании собственности такого рода. Речь не идет о вложении своего личного капитала или иных непосредственных формах участия. Этот агент не участвовал даже в качестве администратора процесса создания. В силу специфики экономических преобразований, произошедших в новейшей истории России, основная масса государственной и муниципальной собственности, которой по сей день распоряжаются агенты, была создана еще в эпоху СССР. Кстати, именно этим фактором можно объяснить скорость, с которой государственные чиновники в начале 1990-х гг. распределяли имущество в рамках массовой приватизации, и не меньшую скорость расставания подавляющего большинства населения страны с неожиданно «приобретенной» собственностью. Этот психологический фактор легкости приобретения оказывает влияние на человека, создавая условия для возникновения легкости расставания. Чиновник, как и любой человек, подвергается данному влиянию. Происходит игнорирование ощущения тяжести усилий, понесенных при создании собственности, что, в свою очередь, при низком уровне страха перед наказанием, обеспечивает соблазн получения коррупционного подношения.

9. *Предоставление государственных и муниципальных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, управление муниципальным долгом.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Это полномочие оказывает непосредственное влияние на бюджетные показатели, что делает его участие в формировании бюджетного риска коррупции весьма существенным. Такая тесная связь образуется благодаря непосредственному задействованию бюджетных средств в качестве объекта коррупционных сделок. В других случаях эти средства участвуют опосредованно, в виде оплаты за товары, работы, услуги. Если в результате коррупционного эпизода возникают преимущества в ведении деятельности, бюджетные средства могут вообще не участвовать. Следовательно, рассматриваемое полномочие в случае его исполнения с коррупционной корректировкой способно сразу и резко увеличить риск коррупции.

Здесь наблюдается заявленный ранее аспект обратной коррупции. Рассмотрим этот феномен подробнее на примерах.

В случае, когда бюджетный кредит используется на условиях возвратности и платности для оказания финансовой помощи коммерческим организациям, логично предположить, что распорядитель бюджетных средств может потенциально выступать в качестве

коррупционера, принуждая руководителя организации – получателя кредита – к даче взятки. Это классический случай.

Однако данное полномочие предусматривает передачу бюджетных средств не только в коммерческий, но и в бюджетный сектор, что имеет место, например, при оказании финансовой помощи из регионального бюджета муниципальному образованию. В этом случае нельзя полностью исключать коррупционных вариантов. Если они возникают, то это означает, что руководитель муниципального образования должен изыскать возможность формирования тела взятки для передачи распорядителю бюджетных средств вышестоящего бюджета. Откуда он может добыть эти деньги? В конечном счете он может их взять только из средств своего бюджета, трансформировав их в наличную форму через очередную коррупционную схему. Получается обратный коррупционный поток, то есть бюджет опять же используется в качестве финансового источника для образования коррупционных сумм.

10. *Транспорт и дорожное хозяйство.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Рассматриваемое полномочие, бесспорно, находится в лидерах коррупциогенности. В силу исторических условий отечественная дорожно-транспортная система продолжает оставаться исключительно делом государства. Все попытки изменить эту позицию пока оказываются малорезультативными. Бюджет остается основным, если не единственным источником для строительства и содержания дорог всех видов. Еще одной причиной является высокая капиталоемкость этого полномочия, что ставит его в один ряд с рассмотренным выше строительством и жилищно-коммунальным комплексом. Коль скоро здесь расходуются колоссальные суммы бюджетных средств, то у агентов неизбежно возникает соблазн получения своей доли коррупционной ренты.

11. *Надзор за хозяйственной деятельностью организаций.* Принимает косвенное участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Данное полномочие, как и любое контрольно-надзорное, имеет большой потенциал коррупциогенности. Но оно не оказывает опосредованного влияния на бюджетный риск коррупции, поскольку не связано с распределением средств бюджета. Оно проявляется только в случае, когда чрезмерное коррупционное давление приводит, например, к сжатию объема коммерческой деятельности, что, в свою очередь, становится фактором снижения поступлений налогов в доход бюджета и увеличения обязательств бюджетной системы по содержанию незанятого населения.

12. *Формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджетных средств.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Это полномочие выделятся из общего строя. В процессе осуществления многочисленных бюджетных процедур, связанных с подготовкой, согласованием и утверждением бюджетных показателей, может возникнуть заинтересованность агентов в использовании своего участия для получения взяток. Причем в таком случае возможны как прямые, так и обратные коррупционные потоки, ведь бюджет расходуется на обеспечение функционирования бюджетного сектора с неизбежным привлечением организаций коммерческого сектора. Например, на стадии планирования бюджета мотивом агентов к увеличению расходов на благоустройство территории муниципального образования может стать вовсе не желание улучшить качество жизни проживающего населения, а стремление увеличить размер муниципального заказа для передачи его определенным подрядчикам и получения от них коррупционного возмещения.

На стадии контроля за исполнением бюджетов также отрываются перспективы для активизации коррупционных проявлений обоих видов потоков. В случае выявления нарушений при использовании бюджетных средств наказание грозит как бюджетным, так и коммерческим участникам бюджетного процесса, что побуждает их решать вопросы с использованием взяток.

Однако не это делает данное полномочие особенным при определении уровня бюджетного риска коррупции. Дело в том, что оно является единственным из рассматриваемого перечня, которое призвано обеспечить непосредственный контроль над данным риском.

Рассматривая систему управления бюджетом с позиции ее способности сокращать бюджетные риски в целом и риск коррупции в частности, можно сделать выводы о ее эффективности. Измерение данной эффективности производится обратно пропорционально снижению рисков при наличии механизмов управления бюджетом в случае их критического увеличения. Так,

применительно к рассматриваемому риску, финансово-бюджетный менеджмент станет иметь высокий уровень эффективности только тогда, когда он будет способен осуществлять бюджетные процедуры агентов с минимальным уровнем коррупции. И это должно происходить не потому, что сами работники департаментов или комитетов финансов обладают особенными высоконравственными личными качествами (что, впрочем, никогда не будет лишним), а потому, что они, совместно с другими агентами, в состоянии обеспечить такую настройку этих процедур со встроенными антикоррупционными инструментами, чтобы риск коррупции снизился.

Эта задача дополнительно осложняется очевидностью предложенной схемы управления риском коррупции. Для примера обратим внимание на тезис, высказанный в серьезном исследовании современного состояния коррупции: *«средством обеспечения прозрачности и обуздания коррупции может стать введение контроля над финансовыми средствами и имуществом»* [13]. Это настолько бесспорное утверждение, что нет необходимости его доказывать. Тем не менее, переходя в плоскость практического воплощения, оно превращается в устойчивое заблуждение о том, что с бюджетной коррупцией должны в основном бороться службы финансового контроля совместно с правоохранительными органами. Но многообразие форм коррупционных проявлений, помноженное на бесчисленность бюджетных транзакций, никогда не сможет попасть под тотальный контроль контролирующих структур. Они просто физически не смогут с этим справиться, даже если удесятерить их численность и полномочия. Нужна глубинная модернизация бюджетных процедур, призванная существенно сократить условия для бюджетного риска коррупции. В этой ситуации происходящее в России объединение функций по контролю и по исполнению бюджета в рамках одного ведомства – Федерального казначейства – является положительным примером.

13. *Установление местных налоговых тарифов и льгот.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Коррупционные возможности данного полномочия ограничены перечнем вводимых налогов. Если расширить его за счет включения налогов, полномочия по регулированию которых относятся к уровню субъекта Федерации, то возможности для участия рассматриваемого полномочия в риске коррупции увеличатся. В особенности это касается льгот по налогам, касающихся отдельных видов деятельности (или даже отдельных хозяйствующих субъектов в случае, если льготируемый вид деятельности осуществляется только ими). Широкие рамки налоговых льгот, равно как и способы толкования налогового законодательства, сохраняют вероятность возникновения взаимных коррупционных интересов как у получателей льгот, заинтересованных в их увеличении, так и у агентов, заинтересованных в получении взяток. Как результат – прямой ущерб бюджету, не получающему требуемого объема налоговых поступлений.

14. *Природно-ресурсное регулирование и нефтегазовый промысел.* Принимает косвенное участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Это полномочие представляет реальную основу для возникновения и роста риска коррупции в случае, если в данном регионе производится активное использование природных ресурсов, в частности, добыча полезных ископаемых. Существующие регламенты допуска хозяйствующих субъектов к производству работ по добыче, усугубленные порядками экологического, технического, миграционного и прочих видов надзора, представляют собой богатую почву для возникновения коррупционных отношений. Как правило, данные полномочия не принимают прямого участия в определении уровня бюджетных рисков, но в некоторых случаях приходится принимать их в расчет. Так, в случае искажения реальной ситуации с экологическими последствиями для территории, возможного благодаря коррупционному фактору, бюджетная система может недополучить причитающиеся суммы штрафов, что создает уже прямую бюджетную угрозу.

15. *Здравоохранение.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

В череде рассматриваемых полномочий здравоохранение занимает особое место наряду с образованием, культурой, социальной политикой и т.д. Особенным его делает то, что оно не является в чистом виде властным институтом. В этом случае предполагается исполнение обязательств агентов перед принципалами по созданию необходимых условий для обеспечения здоровья в самом широком смысле – от профилактики заболеваний до высокотехнологичного лечения. Именно поэтому здесь можно говорить не о полномочии в юридическом смысле слова, а о

предоставлении социальной услуги. Однако несмотря на паритетный прозрачный принцип, предполагающий оплату налогов принципалами в обмен на получение услуг от агентов, сфера здравоохранения не перестает оставаться не только формальным источником бюджетного риска коррупции, но и генератором увеличения его уровня.

Во многом это объясняется тем, что в рассматриваемой сфере присутствует множество комбинаций коррупции. Здесь находится место для институциональной коррупции, когда неформальная оплата за оказание медицинской помощи становится обязательным атрибутом обращения пациента. Присутствует бытовая коррупция, когда пациент считает себя обязанным «благодарить» врача. Наконец, есть множество примеров существования рассматриваемой бюджетной коррупции, когда распределение объемов финансирования из средств бюджетной системы (здесь, наряду с бюджетами, важную роль играет система фондов обязательного медицинского страхования) между получателями производится непрозрачно, а значит, потенциально коррупциогенно.

16. *Принятие нормативных правовых актов.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Данное полномочие является атрибутивным для агентов, поскольку именно благодаря ему они могут формировать конструкцию власти и управления. Значительную роль в данном процессе играют представительные органы власти, образованные путем легитимного волеизъявления принципалов. Именно им вверяется рассматриваемое полномочие.

Традиционно-историческое восприятие выборных органов власти предусматривает наделение их высшей степенью принципиальности в вопросах использования общественных финансовых фондов, коими являются бюджеты. Более того, на них возлагается практически невыполнимая миссия по искоренению коррупции. *«Главный механизм предотвращения нарушений в бюджетной сфере – парламентский и общественный контроль. Но, к сожалению, система исполнительной власти в России пока еще является весьма закрытой для граждан и бизнеса. ... Если говорить о парламентском контроле, то в условиях абсолютного приоритета исполнительной власти над законодательной в современной России говорить о возможности парламентского контроля преждевременно»* [14]. Справедливость последнего тезиса настолько очевидна, что в отечественных реалиях он может стать поводом для обсуждения вопроса о целесообразности представительной ветви власти вообще.

Применительно к рассматриваемой проблеме риска коррупции можно сделать неутешительный вывод. Слабость выборной власти является не только причиной для неэффективного контроля над бюджетами и слабого участия в борьбе с коррупцией. Проявляя пассивность в этих вопросах, представительные органы власти сами становятся соучастниками процесса увеличения бюджетного риска коррупции. Это происходит, например, в процессе утверждения нормативного акта о бюджете на предстоящий период. В большинстве случаев это утверждение представляет собой формальное и, как правило, единогласное голосование, занимающее несколько минут. Пока представительный орган власти не будет разделять полную ответственность за факты коррупции, которые стали возможными благодаря дефектам в самой конструкции принятого бюджета, данное полномочие не только не обеспечит снижение рассматриваемого бюджетного риска, но будет являться причиной его роста.

17. *Исполнение административного производства (сбор налогов, наложение штрафов и т.п.).* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Вклад этого полномочия в расширение или сокращение риска коррупции соразмерен степени участия административного производства в текущей жизни принципалов. Чем чаще возникает потребность для такого рода контактов, тем больше вероятность возникновения коррупционных отношений.

Нужно иметь в виду, что существующая система администрирования текущей деятельности принципалов со стороны агентов имеет множество каналов для обязательных контактов. Среди основных каналов стоит назвать налоговое, техническое, потребительское, судебно-правовое, земельно-имущественное, регистрационно-миграционное регулирование. Все эти виды предусматривают регулярное обращение принципалов к агентам с разнообразными отчетными, заявительными и платежными документами. В любой момент система отношений, будучи изначально построенной на принципе максимального усложнения, оказывается готова к разрешению проблем с

использованием коррупционных механизмов. Естественным образом это отражается на анализируемом бюджетном риске, так как бюджет является конечным получателем платежей, предусмотренных многочисленными регламентами различных видов административных производств.

18. *Охрана, воспроизводство и регулирование использования биоресурсов.* Принимает косвенное участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Данная сфера полномочий предусматривает участие агентов в распоряжении специфическими видами ресурсов. Содержательное наполнение такого регулирования обосновано простым соображением – биоресурсы ограничены, и если агенты не возьмутся за их охрану и упорядочивание эксплуатации, то они быстро исчезнут. Формальная сторона деятельности органов управления, осуществляющих данное полномочие, регулярно подвергается проверке на коррупциогенность и, к сожалению, не всегда выдерживает это испытание, особенно перед началом охотничьего сезона.

Применительно к бюджету потенциально опасным данное полномочие становится в случае, когда в том или ином субъекте Федерации (что маловероятно) или муниципальном образовании (что вероятнее) наличие биоресурсов является серьезным основанием для активизации хозяйственной деятельности, способной обеспечить стабильный поток налоговых и иных поступлений в доход бюджета. В этом случае от правильного и внекоррупционного справедливого исполнения данного полномочия будет зависеть развитие или упадок бюджета.

19. *Агропромышленный комплекс.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Особенности агропромышленного производства предполагают регулярное обращение за финансовой поддержкой к бюджетной системе в виде льготного кредитования сельхозпроизводителей, предоставления бюджетных гарантий, льгот по лизингу техники и т.д. Это связано с целым рядом причин, среди которых как объективные, например, сезонный характер сельскохозяйственного производства или климатические условия, так и субъективные, связанные с историческими особенностями организации жизни на селе, степенью патернализма или структуры экономики того или иного государства. Большинство стран осуществляют бюджетную поддержку национального агропромышленного сектора. Чем более развита экономика отдельной страны, тем большими финансовыми возможностями она располагает для оказания такой помощи. Это один из устойчивых парадоксов современной экономической действительности.

Логично предположить, что неизбежность такой поддержки является основанием для возникновения различных коррупционных схем. Везде, где происходит вынужденный контакт распределителя средств с субъектом, нуждающимся в их получении, возникает аналогичная ситуация и формируется пространство для коррупции.

20. *Образование.* Принимает прямое участие в формировании бюджетного риска коррупции.

Несмотря на распространенный образ данного полномочия, предполагающий безусловную коррупционность, при рассмотрении его в плоскости бюджетного риска коррупции можно предположить, что ситуация здесь не такая плохая, как, например, в рассмотренных ранее сферах здравоохранения, строительства, распоряжения имуществом и проч.

Сфера образования подвержена явлению бытовой коррупции, когда родители учащихся и студенты оказываются вовлеченными в сложные меркантильные отношения с учебным заведением или с его отдельными представителями. Рассматривать эту область в качестве серьезного участника бюджетной коррупции нельзя по нескольким причинам. Во-первых, в отличие от прочих бюджетных сфер, в сфере образования медленно, но внедряются прозрачные инструменты планирования бюджетного финансирования, основанные на нормативном методе. Во-вторых, суммы бюджетных расходов, которые направляются на цели образования, несопоставимы с объемами расходов на поддержку жилищно-коммунального комплекса, дорожного хозяйства или строительства. Это делает образование малоинтересным для серьезных коррупционеров.

В завершение необходимо отметить, что только менее 1/3 из рассмотренных основных полномочий имеют косвенное участие в формировании и изменении уровня бюджетного риска коррупции. Остальные влияют на него самым непосредственным образом.

Оценивание размера бюджетного риска коррупции в целях практического использования в бюджетном процессе предполагает большую подготовительную работу, которая начинается с исследования потенциальных условий для возникновения данного риска в конкретном регионе или муниципальном образовании в разрезе всех полномочий органов власти управления. После этого появляется возможность детального анализа всех бюджетных процедур на предмет выявления потенциальных опасностей. Далее следует этап стоимостной оценки этих опасностей. В завершение можно получить проект бюджетного плана с корректировкой на риск коррупции.

Список литературы

1. *Якупов З.С.* О бюджетных рисках при формировании налоговой политики России // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2013. Т. 10. С. 103–108.

2. *Annicchiarico B., Marini G., Piersanti G.* Budget Deficits and Exchange-Rate Crises // International Economic Journal. 2011. Iss. 25. № 2. P. 285–303.

3. *Constantin I.* Budget Deficits and Public Debt // Manager Journal. 2009. Vol. 6. № 1. P. 7–16.

4. *Eschenbach F., Schuknecht L.* Budgetary Risks from Real Estate and Stock Markets // Economic Policy. 2004. Iss. 19. P. 313–346.

5. *Diamond J.* Budget System Reform in Transitional Economies: The Experience of Russia // Emerging Markets Finance and Trade. 2003. Vol. 39. Iss. 1. P. 8–23.

6. *Arena M., Arnaboldi M.* Risk and Budget in an Uncertain World // International Journal of Business Performance Management. 2013. Vol. 14. Iss. 2. P. 166–180.

7. *Клейнер Г.* Антикоррупционная стратегия бизнеса в России // Вопросы экономики. 2011. № 4. С. 32–46.

8. *Яковлев И.Г.* Теоретическая модель анализа количественных и качественных показателей коррупционного риска // Управление мегаполисом. 2010. № 6. С. 98–104.

9. *Dan M.* Budget and Public Debt // Annals of Faculty of Economics. 2014. Vol. 1. № 2. P. 266–270.

10. *Luechinger S., Schaltegger C.* Fiscal Rules, Budget Deficits and Budget Projections // International Tax and Public Finance. 2013. Vol. 20. Iss. 5. P. 785–807.

11. *Власов С.* Исследование устойчивости государственных финансов России // Вопросы экономики. 2011. № 7. С. 102–119.

12. *Дементьева И.Н.* Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. 2012. № 2. С. 75–85.

13. *Шиобара Т.* Коррупция и модернизация: новая теория // Экономическая наука современной России. 2011. № 3. С. 32–55.

14. *Рукина И.М.* Влияние коррупции на состояние экономики государства // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. Т. 2. № 6. С. 43–48.

ISSN 2311-875X (Online)
ISSN 2073-2872 (Print)

Threats and Security

BUDGETARY CORRUPTION RISK

Valerii V. GAMUKIN

Tyumen State University, Tyumen, Russian Federation
valgam@mail.ru

Article history:
Received 2 March 2016
Received in revised form
21 March 2016
Accepted 16 May 2016

JEL classification: H11, H50, H83

Keywords: budget, risks, corruption, factors, budgetary corruption

Abstract
Importance The article discusses the issue of budgetary corruption risk as a stand-alone multifactor risk, which can be observed at all stages of the budget process.
Objectives The paper aims to identify the risk-contributing properties of corruption, the impact of corruption on a budget, and specify authorities for budgetary corruption.
Methods Using the methods of comparative analysis, I indicate the sequence of the fiscal corruption risk development.
Results I present my own palliative-care concept to deter corruption at an acceptable level. The analysis of 20 major power authorities shows that only less than 1/3 of the authorities are indirectly involved in the formation and change in the level of fiscal corruption risk.
Conclusions and Relevance Instead of achieving the goal of complete eradication of budgetary corruption deadlock risk, it is necessary to focus on finding ways to control the budget, taking into account such risks. Estimation of the fiscal corruption risk to practically use it in the budget process involves a study of the potential conditions for this risk in a particular region or municipality in terms of all the powers of the authorities.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Yakupov Z.S. [Fiscal risks in forming the tax policy of Russia]. *Ekonomika i upravlenie v XXI veke: tendentsii razvitiya = Economics and Management in the Twenty-First Century: Development Trends*, 2013, vol. 10, pp. 103–108. (In Russ.)

2. Annicchiarico B., Marini G., Piersanti G. Budget Deficits and Exchange-Rate Crises. *International Economic Journal*, 2011, vol. 25, iss. 2, pp. 285–303.

3. Constantin I. Budget Deficits and Public Debt. *Manager Journal*, 2009, vol. 6, no. 1, pp. 7–16.

4. Eschenbach F., Schuknecht L. Budgetary Risks from Real Estate and Stock Markets. *Economic Policy*, 2004, iss. 19, pp. 313–346.

5. Diamond J. Budget System Reform in Transitional Economies: The Experience of Russia. *Emerging Markets Finance and Trade*, 2003, vol. 39, iss. 1, pp. 8–23.

6. Arena M., Arnaboldi M. Risk and Budget in an Uncertain World. *International Journal of Business Performance Management*, 2013, vol. 14, iss. 2, pp. 166–180.

7. Kleiner G. [Anti-corruption strategy of business in Russia]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 4, pp. 32–46. (In Russ.)

8. Yakovlev I.G. [A theoretical model of analysis of quantitative and qualitative indicators of corruption risk]. *Upravlenie megapolisom = Metropolis Management*, 2010, no. 6, pp. 98–104. (In Russ.)

9. Dan M. Budget and Public Debt. *Annals of Faculty of Economics*, 2014, vol. 1, iss. 2, pp. 266–270.

10. Luechinger S., Schaltegger C. Fiscal Rules, Budget Deficits and Budget Projections. *International Tax and Public Finance*, 2013, vol. 20, iss. 5, pp. 785–807.

11. Vlasov S. [A study on the sustainability of public finances in Russia]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 7, pp. 102–119. (In Russ.)

12. Dement'eva I.N. [A study on corruption risks in regional public authorities]. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2012, no. 2, pp. 75–85. (In Russ.)

13. Shiobara T. [Corruption and modernization: a new theory]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii = Economics of Contemporary Russia*, 2011, no. 3, pp. 32–55. (In Russ.)

14. Rukina I.M. [The impact of corruption on the economy of the State]. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem Analysis and Public Management Design*, 2009, vol. 2, no. 6, pp. 43–48. (In Russ.)