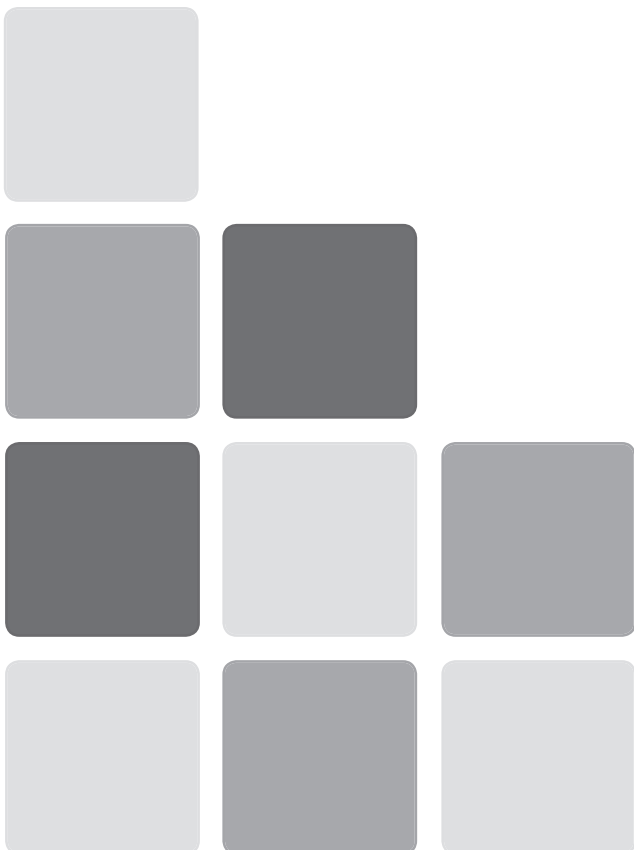




Центр международного частного предпринимательства (CIPE)

Противодействие коррупции в России на региональном уровне



**Руководство для предприятий
малого и среднего бизнеса**

*Краткая информация
о проекте CIPE*



Центр международного частного предпринимательства (CIPE) укрепляет демократию во всем мире через развитие частного предпринимательства и рыночные реформы. CIPE – один из четырех главных институтов Национального фонда развития демократии (США) и некоммерческий филиал Торговой палаты США. С 1983 года CIPE в сотрудничестве с лидерами делового сообщества, политиками и журналистами служит созданию институтов гражданского общества, без которых невозможна подлинная демократия. Основные направления деятельности CIPE включают борьбу с коррупцией и теневым сектором, развитие предпринимательских объединений, корпоративное и демократическое управление, обеспечение доступа к информации, защиту имущественных прав, а также программы развития для женщин и молодежи. Деятельность CIPE финансируется Национальным фондом развития демократии и Агентством США по международному развитию (USAID).

CIPE выражает признательность Брук Миллис и Ивану Перфильеву за подготовку настоящей публикации. Проекты, упомянутые в Руководстве, проводились при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).



Для получения дополнительной информации можно связаться с CIPE:
Center for International Private Enterprise
1155 15th Street NW, Suite 700 | Washington, DC 20005
Tel: (202) 721-9200 | Fax: (202) 721-9250
www.cipe.org | cipe@cipe.org
www.cipe-eurasia.org | cipe@cipe.ru

Введение

Российские предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ) постоянно называют коррупцию главным фактором, замедляющим их рост. В начале 90-х и 2000-х годов российские предприниматели вынуждены были давать взятки за определенные незаконные действия, чтобы получить конкурентные преимущества, побудить чиновников закрывать глаза на нарушения законов, ускорить прохождение различных регулирующих и разрешительных процедур. Однако, по мнению местных экспертов, серьезно занимающихся этой проблемой, положение дел кардинально изменилось. Сейчас некоторые коррумпированные чиновники вынуждают предпринимателей давать взятки за предоставление услуг, таких как выдача лицензий и разрешений, которые совершенно законны и по закону должны быть бесплатными, либо имеют официальный тариф. В дополнение к этому деловое сообщество отмечает рост такого явления, как «рейдерство», когда чиновники уже не удовлетворяются вымогательством у бизнеса разовых коррупционных платежей и прибегают к якобы законным средствам для организации незаконных захватов предприятий.

Тем не менее, картина не такая уж мрачная. Несмотря на эти трудности, российские предприниматели продолжают создавать новые предприятия и активно ищут возможности для защиты своих средств к существованию. Торгово-промышленные палаты и другие ассоциации предпринимателей находятся на передовых рубежах этих усилий. Они понимают, что в такой коррупционной среде коллективные действия могут обеспечить необходимую защиту отдельным предпринимателям, которые стремятся противостоять запросам коррумпированных чиновников. Уникальность проекта состоит в том, что палаты и бизнес ассоциации учились защищать права не только отдельных предпринимателей, но предпринимателей, как целой общественной группы. А это принципиально другие механизмы: правовая защита и отстаивание интересов.

Последние 10 лет CIPE при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в партнерстве деловым сообществом и представителями власти осуществлял в России проект «Представление и защита интересов малого и среднего бизнеса» с целью нахождения путей снижения административных барьеров для бизнеса и уменьшения возможностей для коррупции. CIPE содействовал созданию коалиций торгово-промышленных палат и ассоциаций предпринимателей в 17 регионах России и сотрудничал с рядом ключевых партнеров на федеральном уровне, которые продвигали важные изменения для создания более прозрачного делового климата.

Успешные значимые достижения на региональном уровне и разработка ряда инновационных подходов и инструментов позиционируют результаты проекта CIPE «Представление и защита интересов МСБ», как уникальное руководство для коллективных антикоррупционных действий делового сообщества. Настоящая публикация представляет стратегии, применявшиеся партнерами CIPE, и примеры того, как такие стратегии могут быть использованы в других странах мира.

История программы

Проект «Представление и защита интересов МСБ» реализуется с 2002 года, когда CIPE начал совместную работу с палатами и ассоциациями в восьми регионах по формированию коалиций с целью укрепления имиджа малого бизнеса, уменьшения разрыва между законами и их исполнением и улучшения климата для МСБ с помощью целевых программ представления и защиты его интересов. В последующие восемь лет проект развивался, и к настоящему времени он включает 17 региональных коалиций, объединяющих более 200 ассоциаций предпринимателей, которые представляют интересы более 18 тысяч бизнесов. Постепенно программа «Представление и защита интересов МСБ» сконцентрировала свои усилия на помощи палатам и ассоциациям в противодействии коррупции.

CIPE считает, что успех его антикоррупционных программ, реализуемых по всему миру с участием палат и ассоциаций, обусловлен рядом причин. Во-первых, во многих странах мира, включая Россию, палаты и ассоциации строятся на добровольном объединении членов, уплачивающих членские взносы, включая индивидуальных предпринимателей, малый и средний бизнес, крупные компании и даже другие негосударственные организации, такие как другие палаты и ассоциации.¹ Готовность платить членские взносы говорит об уровне приверженности, который добавляет вес усилиям и позициям ассоциаций и палат при их взаимодействии с органами власти. Хотя есть много различных гражданских организаций, которые представляют и защищают интересы граждан, основанные на членстве организации, имеют в виде членских взносов ясный мандат на действия от имени тех, кого они представляют.

Во-вторых, может казаться, что ассоциации и палаты являются аномалией в мире участников частного сектора. Различные фирмы, которые могут быть конкурентами на рынке, объединяются в рамках палаты, ассоциации или коалиции для отстаивания своих конкретных позиций. Когда конкуренты соглашаются в том, что отдельное изменение необходимо, поскольку дает возможность конкурировать честно и на равных, их единая позиция приобретает большую значимость при взаимодействии с органами власти. И наконец, палаты и ассоциации обеспечивают коллективный призыв к действию делового сообщества, предоставляя друг другу коллективную защиту. Если индивидуальный предприниматель или отдельная фирма могут опасаться протестовать в одиночку, то палата или ассоциация подвергается гораздо меньшему риску, вербально противодействуя коррупции от лица предпринимательского сообщества.

В каждом из 17 российских регионов, участвовавших в проекте, одна ассоциация или палата была выбрана координатором региональной коалиции. В рамках программы эти координаторы выполняли ряд функций. Они организовывали сбор информации в региональном деловом сообществе, выступали в роли получателей малых грантов CIPE, организовывали разработку инструментов для противодействия коррупции и отстаивания интересов предпринимателей, распространяли эти подходы среди других членов коалиции, обеспечивали возможности для дискуссии и возглавляли деятельность по представлению и защите интересов МСБ.

Коалиции выявляли местные и региональные барьеры для развития бизнеса, создавали региональные программы, чтобы стимулировать региональные власти к проведению реформ. В результате, коалиции

¹ Более подробная информация о различных типах торгово-промышленных палат и бизнес ассоциаций в мире содержится в исследовании Виктора Федотова «Организационные и юридические модели палат» на сайте CIPE http://www.cipe.org/programs/ba/pdf/BA_VF_04-20-2007.pdf.

провели многие законодательные изменения на региональном и местном уровне, которые чаще всего относились к налогообложению, административным барьерам и коррупции. Когда коалиции обратили свое внимание именно на проблемы коррупции, они вместе с тем продолжили работать над улучшением делового климата путем совершенствования законодательства и законоприменения. Сознавая, что коррупция может существовать при определенных законодательных предпосылках, коалиции включились в антикоррупционную кампанию, которая предполагала комплексный подход к совершенствованию широкого ряда факторов делового климата.

Например, четыре региональные программы включали внедрение принципа «одного окна» для регистрации малого бизнеса и других государственных услуг. Ограничивая взаимодействие с чиновниками и упрощая процедуры, регистрация через «одно окно» теоретически может помочь ограничить возможности для коррупции. Однако коалиции поняли, что простое внедрение этого принципа недостаточно в условиях, где страдает исполнение законов. Коалиции отслеживали появление коррупционных практик и выявляли неясные формулировки в законах, регулирующих «одно окно». В целом, такой мониторинг подсказал необходимость антикоррупционных инструментов, которые позднее были разработаны коалициями.

Разработка уникального подхода

В 2003 году Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ) провела исследование с целью выявить общие проблемы для делового сообщества на региональном и федеральном уровне. Это следующие проблемы.

- *Административные барьеры.* Громоздкие требования при регистрации и лицензировании часто толкают предпринимателей в «теневой» сектор. Это может вести к обострению конфликта между бизнесом и чиновниками.
- *Сложный налоговый кодекс.* Чрезвычайно жесткая политика налогообложения провоцирует уход от уплаты налогов. Кроме того, налоговые поступления от бизнеса не идут на помощь муниципалитетам в развитии малого бизнеса.
- *Ограниченный доступ к информации.* У предпринимателей нет доступа к ресурсам развития бизнеса, надежного механизма участия в законотворчестве и информации об изменении законов.
- *Слабая защита прав собственности.* Доступ к нежилым помещениям сильно ограничен. При аренде помещений арендаторы сталкиваются с резким ростом арендной платы и нечестным отношением к соблюдению условий договоров аренды.
- *Коррупция со стороны бизнеса и власти.* Многие предприниматели считают, что легче «прийти к взаимопониманию» с местными чиновниками, чем соблюдать закон.

Для эффективного решения этих проблем региональные коалиции разработали механизм коллективных действий, состоящий из 4-х шагов:

1. Заинтересованные бизнес ассоциации и ТПП начинают открытый обмен информацией для достижения консенсуса по вопросу формирования единой позиции бизнеса при взаимодействии с органами власти.
2. На втором этапе создается общая объединенная программа представления и защиты интересов бизнеса и/или антикоррупционная стратегия для бизнеса.
3. На третьем этапе ведется работа с законодательством, от анализа законопроектов до мониторинга исполнения действующих нормативных актов.

4. На заключительном этапе начинается диалог бизнеса и власти для продвижения необходимых изменений. После внесения изменений коалиция может вернуться к первому этапу и продолжить оценивать, насколько эти изменения действуют, как планировалось.

Хотя этот механизм был разработан для условий России, он основывается на опыте СІРЕ в области противодействия коррупции и снижения барьеров для ведения бизнеса во многих странах мира. Он может быть адаптирован к другим условиям, но его основная идея остается неизменной: сочетание анализа и обмена информацией, коллективных действий и совершенствование законодательства, что используется широкой ассоциацией единомышленников в лице объединений предпринимателей и палат при эффективном координаторе, может помочь преодолеть кажущиеся трудными проблемы, создать более открытую и ответственную деловую среду и рабочие партнерские отношения с органами власти.

Шаг 1. Обмен информацией.

Создание сильной коалиции по отстаиванию интересов бизнеса начинается с обмена информацией между ее членами. Коалиция способна создать деловое сообщество, которое поддерживает своих членов в противодействии коррупционным практикам, обеспечивая равный доступ для ассоциаций и предпринимателей к информации, относящейся к законодательству, исполнению законодательства и законным правам. Устойчивое объединение лидеров делового сообщества будет более сильным, если не даст оппонентам посеять раздор в своих рядах. Кроме того, коалиция сможет быстрее реагировать на случаи проявления коррупции, если информацию получает, анализирует и использует для прямой поддержки единый координирующий центр. Таким образом, коалиция создает основу для обмена информацией внутри каждой бизнес ассоциации и между ассоциациями, входящими в коалицию. Эффективные средства обмена информацией периодические информационные бюллетени, интернет форумы, регулярные встречи и телефонные «горячие линии».

Почти все 17 коалиций проекта в России распространяют ежемесячные или ежеквартальные информационные бюллетени, которые рассказывают о проблемах, новых подходах и историях успеха. Регулярно обмениваясь информацией в стандартизированном формате, лидеры коалиций связывают разрозненные ассоциации на больших пространствах, привлекая их для работы на общее благо. Учебные сессии являются еще одним средством распространения информации среди членов коалиции. Такая тактика особенно важна, когда необходимо поделиться определенными навыками и подходами, успешно реализованными на практике. Преподаватели могут фокусировать обучение на том, как организовать эффективную кампанию по отстаиванию интересов, или на способах усиливающих влияние бизнес ассоциаций, например увеличение членской базы.

Информационный обмен между бизнесом и властью также очень важен. В процессе отстаивания интересов дискуссии за круглым столом являются эффективными площадками для встречи предпринимателей и представителей властей. Например, Кировская коалиция в мае 2010 года совместно с городской администрацией провела встречу, на которую собрались представители власти федерального, регионального и муниципального уровня, а также представители местного делового сообщества. Целью этого форума было помочь предприятиям МСБ наладить взаимодействие с представителями властей для изменения проблемного законодательства. Перед встречей любой человек мог свободно зайти на сайт коалиции и задать свой вопрос представителям власти. На следующем этапе в течение 5 дней коалиция проводила различные встречи на конкретные темы. На третьем этапе участники круглых столов и модераторы интернет форумов для обсуждения выявленных проблем и возможных решений встретились с представителями властей и предпринимателями. После форума участники сформулировали рекомендации по внесению изменений в законодательстве и направили их в Координационный Совет по развитию малого бизнеса при региональном правительстве. Соответствующие государственные структуры своевременно отреагировали на эту инициативу и изменения были приняты.

«Горячие» телефонные линии – это эффективный инструмент быстрого доведения информации для бизнес ассоциаций. Бизнес ассоциации консультируют бизнес и являются особенно полезными для решения конкретных насущных проблем местного и регионального делового сообщества. Это эффективный механизм выявления проблем и площадка для юридического консультирования по отдельным срочным вопросам. Необходимо наладить быстрый обмен этими данными с другими членами коалиции, что будет укреплять доверие между ними.

Действенная национальная антикоррупционная кампания должна основываться на эффективной системе региональных коалиций. В России 17 региональных коалиций направляют информацию в ТПП РФ и Объединение предпринимательских организаций России (ОПОРА). ТПП РФ и ОПОРА, в свою очередь, распространяют в своих системах информацию о работе и успехах коалиций. Такой подход создает основу для обмена опытом и новыми инновационными методами противодействия коррупции и их дальнейшего распространения по всей стране.

Шаг 2. Координированные действия.

На ранних стадиях формирования коалиций и отстаивания интересов ассоциации часто сталкиваются с попытками чиновников разобщить деловое сообщество с помощью спорных проблем. «Ваши коллеги в других ассоциациях не согласны с Вашими рекомендациями,» говорят некоторые из них. «Как мы можем решить, что лучше для улучшения деловой среды, если само деловое сообщество не может прийти к согласию?» Разрозненная группа предпринимателей почти не имеет возможности противостоять коррупции. С другой стороны, объединившаяся группа предпринимателей, ассоциация или коалиция ассоциаций, могут представлять значительную коллективную силу и добиваться реальных изменений.

Прежде всего, необходимо вступить в прямой диалог с властью. Трудность этой задачи часто зависит от правильного определения уровня компетенции (например, региональный или федеральный уровень) и тех структур, которые имеют полномочия для решений проблемы. Кампании по отстаиванию интересов бизнеса и противодействию коррупции работают на доверии и, если нет взаимного доверия между коалицией и властью, не следует особо ожидать, что усилия коалиции приведут к каким-то изменениям в экономической политике. Огромное значение имеют настойчивость и последовательность в обмене информацией, проведении круглых столов и подготовке результирующих материалов. Создание такой основы часто дает возможность установить в будущем более прочные и открытые отношения.

При благоприятном развитии событий доверительный диалог с представителями власти даст доступ бизнес коалиции к участию в консультативных советах или подобных структурах при соответствующих органах власти. Такое положение придает коалиции официальный статус в равной мере в деловом сообществе и во властных структурах, а также предоставляет возможность влиять на экономическую политику. Это представительство также является показателем силы коалиции. Руководящий орган коалиции представляет всех ее членов и их точки зрения. Являясь членом консультативного совета, коалиция может инициировать обсуждение разных проблем с учетом их географической диверсификации и опыта их решения. Участие в советах также приносит коалициям большее признание и влияние, что необходимо для быстрого продвижения небольших изменений. Например, представители Новороссийской торгово-промышленной палаты, являющейся координатором Краснодарской коалиции, входят во все общественные структуры, ведущие диалог с властью. Одна из таких структур – Консультативный совет при мэрии города, который является эффективной площадкой для диалога делового сообщества с местной администрацией. На заседании Совета в июне 2010 года обсуждались результаты первого этапа малой приватизации (когда владельцы бизнеса могут выкупать арендуемые ими помещения), а также проблемы вывоза мусора в Новороссийске. Четыре компании, предоставляющие услуги по вывозу мусора в городе, сформировали картель, который повысил стоимость этой услуги на 64 процента. Несмотря на то, что Консультативный совет не является государственной структурой, он выступил за участие в разработке новой политики, направленной против эскалации цен на вывоз мусора. Таким образом, решение этой важнейшей проблемы для малого бизнеса стало приоритетом для мэрии, хотя местное деловое сообщество и не имеет прямых полномочий.

Еще один ключевой элемент в координации действий – обеспечение для всех равного доступа к надежным источникам информации. Обмен информацией на первом этапе, затем информирование о коррупционных практиках, и далее привлечение общественного внимания к антикоррупционным действиям. Также очень важно представлять информацию в простом и доступном для понимания виде. Некоторые наиболее эффективные способы антикоррупционной коммуникации коалиций

СИРЕ включают: комиксы и карикатуры, хорошо запоминающиеся лозунги, а также буклеты, написанные ясным и простым языком, а не тяжелыми юридическими терминами. Кроме того, в выявлении коррупционных практик и привлечении внимания широкой общественности могут помочь местные СМИ.



Иллюстрация из руководства «К Вам пришла проверка», изданного Новороссийской торгово-промышленной палатой при поддержке СИРЕ.

Публичные коллективные действия в форме протестов и митингов – это еще одно потенциально эффективное средство привлечения внимания к коррупционным практикам. Новороссийские партнеры удачно использовали его, выступая против туманно сформулированного постановления муниципалитета, которое каждый правоохранительный орган мог толковать по-своему и штрафовать предпринимателей. Предприниматели вышли на улицы, протестуя против одного особенно спорного положения о различных контейнерах для мусора. Коалиция провела небольшой общественный митинг, привлекла внимание СМИ к этой проблеме и организовала круглый стол с участием местных лидеров бизнеса и представителей власти. После четырех месяцев усилий, постановление было изменено и включило требования о том, чтобы правоохранительные органы официально предупреждали предпринимателей до наложения штрафа.

Некоторые наиболее эффективные антикоррупционные инициативы связаны с законодательством, поэтому юридические ресурсы коалиции очень важны при индивидуальной или коллективной защите членов. В России создание правовых прецедентов в судебных решениях позволяло снизить влияние коррупции на бизнес. Коалиции должны выявлять случаи, которые могут послужить примером, и организовать по ним коллективную защиту в суде, чтобы создать судебные механизмы для рассмотрения подобных случаев в будущем. Распространение таких историй успеха среди других коалиций пойдет на пользу для всей системы.

Один из показательных примеров: в Пермском крае представители городской администрации обвиняли владелицу магазина в отсутствии лицензии на розничную торговлю. Такая лицензия и связанное с ней налогообложение находится в компетенции налоговых органов, а не городской администрации. Предприниматель обратилась за помощью в Пермскую коалицию бизнес ассоциаций, которая помогла ей подать иск в суд по вопросу полномочий администрации. Суд принял решение в пользу истицы и создал, таким образом, правовой прецедент, ограничивающий юрисдикцию ответчика. Коалиция распространила этот опыт в деловом сообществе, опубликовав небольшие памятки и раздав их предпринимателям города, которые затем демонстрировали их представителям контролирующих органов, указывая им на превышение полномочий. В результате Пермская коалиция отметила значительное снижение количества такого рода жалоб.

Шаг 3. Анализ законодательства.

Совершенствование законодательства обеспечивает долгосрочное воздействие на причины возникновения коррупции в деловой среде. Другими словами, в то время как обмен информацией и координация усилий являются ключевыми характеристиками успешной коалиции, анализ законодательства с целью его совершенствования и исключения недостатков в законах имеет критическое значение для снижения уровня коррупции. Успешные коалиции используют комплексный подход к противодействию коррупции, и его суть состоит в совершенствовании законодательства, чтобы законопроекты не предоставляли чиновникам возможности и полномочия интерпретировать по своему усмотрению их двусмысленные положения. Коалиции, которые добиваются результата в этой области, обычно участвуют в разработке самих законопроектов, поскольку гораздо проще устранить проблемы на этой стадии, чем впоследствии бороться за изменения в действующем законодательстве.

Одна из наиболее эффективных и передовых бизнес ассоциаций, торгово-промышленная палата Саратовской области, используя методику оценки законодательства на коррупциогенность, в течение двух лет создала инструмент анализа законодательства для снижения уровня коррупции. Методика включает три этапа: мониторинг применения законодательства, анализ юридических взаимоотношений бизнеса и власти и разработка конкретных рекомендаций для внесения изменений. Этот процесс имеет циклический характер. После того, как проверенный законопроект будет принят, коалиция возвращается к первому этапу, чтобы обеспечить его должное применение.

Мониторинг

Мониторинг исполнения законодательства – это необходимый первый шаг в процессе любых реформ. В результате опроса членов ассоциаций и коалиций, а также экспертов-юристов ассоциация может получить достоверную информацию о реальном исполнении различных нормативных актов и начать выявление противоречий, пробелов и размытых формулировок, стимулирующих коррупционные отношения. Аудитория опросов включает юристов, негосударственные организации, представителей региональной и муниципальной власти и предпринимателей. Коалиция должна получить информацию от всех входящих в нее ассоциаций и торгово-промышленных палат с целью обобщения как можно большего количества примеров из региональной и межрегиональной практики. На основе этих данных лидер коалиции сможет подготовить аналитические отчеты по регионам и общий обобщающий отчет. Помимо обобщения данных отчет должен включать мнения экспертов об эффективности правового регулирования, реальном исполнении законов, а также о возможных антикоррупционных мерах.

На основе этого отчета коалиция должна создать перечень тех государственных услуг, которые подвержены коррупционным рискам. Этот перечень может включать такие конкретные области, как водоснабжение, электроснабжение или вывоз мусора, или более широкие: налоговые ставки или процессы закупок. После этого следует сконцентрировать усилия на текущем исполнении законов. Поскольку это достаточно субъективная задача, на данном этапе проекта может потребоваться дополнительный сбор экспертных мнений в ходе рабочих групп, круглых столов, целевых интервью и анализа материалов СМИ. По итогам этого этапа коалиция должна собрать достаточно информации для того, чтобы подготовить общие выводы и рекомендации по снижению уровня коррупции.

Анализ

Третий этап детально определяет отношения между владельцами бизнеса, законом и представителями власти. Если на предыдущем этапе мы рассматривали соответствующее законодательство и регулирование, то сейчас мы смотрим на реальное положение дел на практике, т.е. как эти законы исполняются. Это очень важно знать, чтобы подготовить конкретные и нацеленные действия. Внесения изменений в нормативные акты не всегда бывает достаточно. Например, изменение налоговой ставки может не изменить ситуацию, если налоговый инспектор будет вымогать коррупционные платежи у предпринимателей.

На этом этапе ассоциации проводят глубокий анализ определенных регулирующих отношений. Важно установить процедуры оказания интересующих услуг, последовательность действий потребителя услуг и соответствующие процедуры, которые должен соблюдать государственный орган. Какие сроки подачи заявки? Какие услуги должны быть предоставлены? Что на самом деле было предоставлено? Это должно включать анализ процесса оказания услуг на коррупциогенность. Кроме того, необходимо определить, как регулируется этот процесс. Часто упускается из вида такой фактор, как сравнение федерального, регионального и муниципального законодательства, регулирующего определенный процесс. Несовпадения между действующими законами этих трех уровней приводят к противоречиям, которые могут быть использованы чиновником, что создает возможности для коррупционных отношений.

Одним из путей обеспечения полноты антикоррупционного анализа является создание блок-схем, которые схематично представляют информацию обо всех государственных органах и лицах, участвующих в оказании услуги, этапы, сроки и ожидаемые результаты. Все это помогает выявить пробелы в действующем законодательстве и может быть использовано в равной мере в антикоррупционной деятельности и проведении более общего реформирования делового климата. Эта методика была успешно применена Пермской региональной коалицией при анализе процесса сдачи в аренду лесных участков, в ходе которого коалиция выявила три коррупциогенных фактора. Пермская коалиция обнародовала свою позицию, призывающую внести несколько изменений в процесс, чтобы уменьшить возможности для коррупции. Эти изменения были направлены на то, чтобы конкретизировать перечень документов, прилагаемых в заявке, дать возможность заявителю внести изменения в заявку до принятия окончательного решения, а также конкретизировать в ходе заявительной процедуры размер и расположение участка.

Рекомендации

После завершения этих трех этапов наступает время сформулировать позицию для последующего распространения в заинтересованных кругах. Ведущая ассоциация, группа членов коалиции или аккредитованный эксперт могут подготовить этот документ, но он должен быть одобрен экспертами на местах. В России в рамках антикоррупционного законодательства существует специальная процедура, определяющая подготовку таких материалов аккредитованными экспертами. Это не исключает опубликование позиции в информационных бюллетенях, местных печатных изданиях, на вебсайтах, в блогах, он-лайн форумах, буклетах и распространение через местные консультативные органы, в которых представлена коалиция. Если какая-то проблема уже рассматривается на законодательном и исполнительном уровне, эта экспертная позиция может предоставить конкретную и хорошо аргументированную основу для нового законодательства или изменения действующего регулирования.

Шаг 4. Диалог и отстаивание интересов.

Отстаивание интересов в диалоге с властью это заключительный и самый важный этап в процессе реформ, без которого вряд ли удастся снизить уровень коррупции. Предыдущие три этапа подготовили коалицию к тому, чтобы эффективно взаимодействовать с исполнительной и законодательной властью. Путем сбора и распространения информации, убеждения в необходимости реформ и тщательного анализа исполнения законодательства ассоциации получают на вооружение факты, которые становятся основой убеждений в необходимости реформ.

Ассоциация или коалиция могут использовать несколько подходов в процессе отстаивания интересов. В России коалиции начали с разработки и реализации региональных программ представления и защиты интересов МСБ, а затем сузили свои приоритеты и сконцентрировали усилия на решении проблем, связанных с коррупцией, используя эти подходы для совершенствования муниципального, регионального и федерального законодательства и регулирования.

В России коалиции добивались наибольшего успеха в продвижении реформ, если они тесно взаимодействовали с соответствующими чиновниками и органами власти. Формирование отношений на начальном этапе облегчало им работу по совершенствованию законодательства и регулирования. При таком подходе, основанном на сотрудничестве, важно избегать прямой критики властей, поскольку к государственным служащим следует относиться с уважением, как к коллегам. Коалиции пришли к выводу, что предоставление логичных и убедительных аргументов в уважительной манере является эффективной тактикой при убеждении представителей власти принять реформы. Предоставление власти вариантов готовых решений, а не проблем также стимулирует ее к поддержке нового законодательства и регулирования. Кроме того, этот подход повышает репутацию коалиции, как экспертного источника хорошо аргументированных законодательных предложений. Однако построение доверительных отношений с властью может потребовать времени. Один из эффективных способов – брать на себя небольшие обязательства и затем выполнять их быстро и эффективно. После этого можно переходить к более значимым и сложным проблемам.

Другой подход, который следует применять стратегически и нечасто, основывается на обращении к общественности через СМИ. Такой публичный подход не должен носить конфронтационный характер, и здесь лучше начать с предоставления информации по конкретным проблемам. Например, выступление на общественном или государственном мероприятии может стать эффективным способом предложить изменения при отсутствии должных отношений с ответственными лицами.

Кампании по отстаиванию интересов иногда имеют нежелательные последствия. Их надо своевременно выявлять и исправлять. Например, Хабаровская коалиция в течение нескольких лет выступала за внедрение принципа «одного окна» для упрощения процедур получения разрешений на строительство и зональной тарификации. После внедрения этого принципа оказалось, что размытые формулировки и бюрократизация привели к еще большему уровню коррупции. Кроме того, чиновники ввели дополнительные платежи сверх стандартных тарифов. Лидеры Хабаровской коалиции, используя личные контакты, информировали местный законодательный орган и мэрию города об обеспокоенности делового сообщества этой проблемой. Коалиция также провела «круглые столы» и обнародовала эту проблему через СМИ. В результате этих усилий в 2010 году было принято решение пересмотреть систему «одного окна» в целях предотвращения участия бизнеса в коррупционных схемах. Новая система была введена в 2011 году.

Оценка: Факторы успеха

На основании своего опыта работы в России в последние восемь лет СІРЕ подготовил советы и рекомендации для обеспечения успешной работы коалиций. В рамках проекта СІРЕ были сформированы 17 региональных коалиций. Некоторые оказались успешными, другие – нет. Некоторые получили смешанный результат в зависимости от качества руководства и финансирования. Мы проанализировали некоторые факторы, которые оказали значительное влияние на успех или неудачу.

Во-первых, большое значение имело наличие штатного персонала для работы по проекту. В идеале необходимо иметь сотрудников, которые бы все свое время посвящали работе коалиции, и удержание этих сотрудников также имеет большое значение. Персонал ассоциации со временем приобретает опыт, и этот коллективный опыт незаменим при выстраивании отношений, как с лидерами делового сообщества, так и с представителями государственной власти. Кроме этого, эффективность коалиции также во многом определялась ее организационной структурой. Создание четкой системы распределения обязанностей и приоритетов способствовало эффективному использованию персонала, даже если обязанности распределялись между разными организациями. Еще одним ключевым фактором успеха является рациональное финансирование рабочего времени персонала.

Авторитетный лидер также играет ключевую роль. Эффективность такого лидера в равной мере зависит от стиля управления и степени доверия между ним и членами коалиции. При достаточном доверии со стороны членов и делового сообщества авторитетный лидер может усилить потенциал коалиции и представлять мнения ее членов без проведения постоянных консультаций. Постоянные смены лидеров или потеря харизматического лидера снижает эффективность коалиции и затрудняет выстраивание конструктивных отношений с органами власти.

Вне зависимости от своих размеров и финансирования ассоциация-координатор коалиции должна быть способной быстро мобилизовать все ресурсы для эффективных действий. И если она неповоротлива и невосприимчива, то многие возможности могут быть упущены. Результативное отстаивание интересов требует от лидеров гибкости, стабильности и находчивости. Координатор коалиции должен быть способным создать репутацию коалиции, как экспертной организации, представляющей владельцев МСБ, сравнимой с репутацией лидеров гражданского общества и правительства, поскольку очень часто власти забывают о деловом сообществе в процессе формирования общественной политики. Коалиция бизнес ассоциаций может изменить такое восприятие. В России СІРЕ отметил, что региональные деловые сообщества активнее участвуют в совершенствовании законодательства, если коалиции принимали участие в формировании общественной политики. Предприниматели получают мотивацию к участию в этом процессе, когда они видят результаты работы по отстаиванию их интересов.

И наконец, в антикоррупционной деятельности очень важно, чтобы коалиция фокусировала свое внимание на причинах, порождающих коррупцию, а не на коррупционерах, т.к. в последнем случае процесс приобретает персональный характер, что отвлекает от сложных и системных проблем. При этом коалиция становится мстителем, а не партнером в процессе реформ. Разработка хорошо продуманных законопроектов и механизмов исполнения законодательства – это наиболее эффективный способ противодействия коррупции. Такой подход также является наиболее конструктивным, быстрым и наименее затратным при выстраивании диалога бизнеса и власти.

Заключение

Подходы, описанные в настоящем руководстве, могут казаться простыми, но их реализация требует времени. Первый шаг – это создание коалиции. Продвижение законодательных реформ оказывает долгосрочное влияние на состояние делового климата. Приведенный здесь процесс отстаивания интересов делового сообщества, объединяет в единый подход все важнейшие компоненты, но это не единственный путь к внесению изменений в законодательство. Предлагаемый нами подход должен быть адаптирован к условиям конкретной страны.

При этом всем необходимо помнить, что изменение делового климата в стране представляет собой органичный и эволюционный процесс в такой же мере, в какой постоянно меняется все демократическое общество. То, что высшее руководство страны демонстрирует стремление бороться с коррупцией, создает в России беспрецедентные возможности. В то же время, каждый успех на этом пути порождает новые вызовы. Все эти препятствия вполне преодолимы, особенно когда сформированные партнерства, закаленные в процессе отстаивания интересов, работают вместе ради общего дела.

Список литературы CIPE

Антикоррупционная диагностика России: Социологическое исследование, 2001 – Проведенное при финансовом содействии Всемирного банка, академическое исследование типов коррупции в России с социологической точки зрения. Результаты основаны на опросе предпринимателей и обычных граждан.

К Вам пришла проверка, 2006 – Обильно иллюстрированное, остроумное, созданное в форме комикса руководство, как взаимодействовать с коррумпированными представителями контрольных органов и полиции.

Бизнес вне коррупции: Руководство к действию, 2007 – Краткое практическое руководство для предпринимателей по противодействию коррупции. Руководство содержит советы юриста по взаимодействию с чиновниками и использованию коллективных действий для продвижения реформ. В текст вставлены краткие примеры из практики.

Обзор опыта России, 2008 – Обзор развития и достижений 17 российских коалиций бизнес ассоциаций, работавших в рамках проекта CIPE при финансовой поддержке USAID в период 2002 – 2008гг. Обзор содержит конкретные примеры результативных действий коалиций в разных областях: от реформирования налогообложения до открытого доступа к информации.

Совместная рабочая группа России и США по вопросам инвестиций и прозрачности, 2010 – Группа из двенадцати американских и российских бизнесменов, реформаторов и ученых подготовили рекомендации о том, что должно быть сделано в стране и в мире для продвижения антикоррупционных инициатив Президента Дмитрия Медведева.

Саратовская методика, 2010 – Инструмент для мониторинга эффективности исполнения законодательства в области предоставления государственных услуг бизнесу. Документ включает рекомендации делового сообщества восьми регионов и результаты опроса 450 предпринимателей и юристов.

Неопубликованное исследование, Иван Перфильев, 2010 – По результатам исследования, проведенного в Москве летом 2010 года, стажер СІРЕ Иван Перфильев подготовил описание и анализ 17 коалиций бизнес ассоциаций, действующих в 17 регионах России. Его исследование анализирует уникальный опыт и причины неудач некоторых коалиций.