



Президент России в каждом своем послании Федеральному Собранию обращает свое внимание законодателей, исполнительной власти и всего общества на опасный характер коррупции. «...Нынешняя организация работы госаппарата... - подчеркивает он - способствует коррупции», «Любые административные барьеры преодолеваются взятками. Чем выше барьер, тем больше взяток и чиновников, их берущих».

По оценке Генеральной прокуратуры России, в 2002 году чиновниками получено взяток до 16 млрд. долларов США.

Однако, понятие коррупции выходит за рамки взяточничества. В документах ООН и Совета Европы коррупция определяется как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп.

Коррупция не является собственно российским изобретением. Нет ни одной свободной от нее страны. Коррупция сопровождает государство на протяжении всей его истории. Она была известна в глубокой древности государствам Китая, Египта, Греции. Коррупция существует в современных странах, в том числе с наиболее развитыми демократическими традициями.

Согласно исследованию, проведенному с участием Европейского банка реконструкция развития, 45% опрошенных западных бизнесменов заявили, что в Центральной и Восточной Европе дача взятки - обычная практика, 80% указали, что расходы на взятки себя оправдали.

По данным американских экспертов, большинство крупных международных контрактов заключается с компаниями, давшими взятки. Компании, вкладывающие капиталы в других государствах, выделяют целевые средства на взятки местным властям. Эти затраты включаются в себестоимость производства и таким образом закладываются в стоимость товаров и услуг.

В большинстве государств подобное положение не только не пресекается, но и признается полезным и необходимым.

Эксперты Мирового банка считают коррупцию главной экономической проблемой современности. Рассматривая коррупцию как своего рода дополнительный налог

на бизнес, они пришли к выводу, что каждое увеличение ставки этого налога на один процент сокращает приток прямых инвестиций в экономику страны на пять процентов, а сокращение коррупции до уровня Сингапура имело бы влияние на объем инвестиций, равное уменьшению налога на прибыль предприятий на 20%.

Россия, по оценкам отечественных и зарубежных специалистов и научных центров, относится к числу наиболее коррумпированных государств. Независимая организация «Транспаренси интернешнл», исследовавшая индекс коррумпированности власти по десятибалльной шкале, где 10 баллов означает бескоррупционное государство, а 0 – полную коррупцию власти, пришла к заключению, что в России такой индекс составляет 2,4 – 2,6 балла. Более коррумпированные страны на постсоветском пространстве – Грузия, Узбекистан, Азербайджан, Киргизстан, в иных частях мира – Албания, Индонезия, Кения, Уганда, Нигерия, Камерун.

Коррупция оказалась настолько глубокоукорененной в жизнь российского общества, что обрела силу реального систематизирующего фактора. Она пронизывает все сферы, в которых гражданин соприкасается с властью. К примеру, в Иркутске более 70% опрошенных граждан допускают дачу взятки для достижения своих целей, а 60% из них сами давали взятки, в том числе 79% делали это неоднократно. Среди предпринимателей, принявших участие в данном исследовании, не нашлось ни одного, кто бы многократно не давал взятки чиновникам.

Исследователи общественной организации «Технологии – XXI век» подсчитали, что мелкие и средние предприниматели ежегодно тратят на взятки до 6 млрд. долларов США. Чтобы начать самый простой бизнес, требуется дать взятки не менее 50 чиновникам, конвертирующим свои визы и подписи в валюту. По сообщениям, появившимся в прессе в связи с «делом ЮКОСа», крупный бизнес несет затраты на взятки чиновникам до 40 млрд. долларов в год.

Говоря о причинах всепроникающей коррупции, следует исходить из того, что она почти всегда экономически мотивирована. Коррупционный взрыв в России приходится на начало процесса разгосударствления собственности.

С момента, когда был провозглашен и стал воплощаться в практику известный лозунг «Берите суверенитета столько, сколько проглотите», когда без глубоко осмысленной концепции и программы реформирования страны начались радикальные преобразования в экономике, российское государство надломилось и

выпустило из своих рук основные рычаги власти, оказалось в хвосте процессов в решающих областях жизни общества.

Отодвинутое на обочину экономических преобразований, государство периода Б. Ельцина усилиями олигархов и Семьи трансформировалось в орудие криминальной приватизации наиболее прибыльной государственной собственности, переходившей в частные руки за бесценок или по символической стоимости, не имевшей экономического обоснования.

Грандиозные масштабы и механизм такой приватизации широко изложены в книге американского журналиста П. Хлебникова «Крестный отец Кремля Борис Березовский или История разграбления России». «В результате приватизации, - пишет автор, - обогатилась лишь небольшая группа «своих». И далее: «...при проведении в 1995-1997 годах залоговых аукционов оставшиеся сокровища российской промышленности Чубайс распродал по номинальным ценам группе «своих».

Назначенные (по выражению В. Путина) быть миллиардерами, новые собственники основных финансовых ресурсов и экономики страны приватизировали и само государство.

Преследуя собственные интересы, финансово-промышленные группы в стремлении подчинить власть своему влиянию подобно спруту опутали госаппарат на всех уровнях взятками, «растаскивают» его между собой, покупают в нем должности и чиновников с нужным административным ресурсом, места в законодательных, правоохранительных и других органах государственного управления.

Коррупцированное чиновничество стало ключевым фактором экономических отношений. Приватизация и передел собственности, доступ на выгодные рынки, борьба с конкурентами, получение преимуществ на выгодных аукционах и тендерах, льготных кредитов и экспортных квот, заказов на инвестиционные проекты, доступа к субсидированному экспорту, распределению и перераспределению государственного бюджета и другие экономически значимые акты, как правило, сопровождаются коррупционными правонарушениями.

Через коррупционные отношения крупный бизнес реализует свои не только экономические, но и политические цели и задачи, воздействует на политические партии и движения.

Таким образом, коррупция – активный элемент криминальных услуг, на которые существует спрос. Чрезмерная бюрократизированность власти, ее отношений с населением, особенно в области экономических интересов физических и юридических лиц, избыток разрешительных полномочий государственного аппарата и сферы чиновничьего усмотрения, несовершенство и пробельность административного, экономического (прежде всего налогового) законодательства понуждают предпринимателей и других граждан к установлению коррупционных отношений с властью, созданию теневого сектора экономики.

Своими масштабами и всепроникающим характером коррупция, особенно низовая, каждодневно «убеждает» огромные массы людей в своей несокрушимости. Лишь 16,5% опрошенных граждан полагают возможным успешно бороться с этим явлением, но при благоприятных переменах в экономике. Общественный пессимизм, воплощенный в столь низком показателе, отражает слабую эффективность борьбы с коррупцией. В России выявляется всего около 2% коррупционных преступлений, а к уголовной ответственности привлекается реально не более 0,2% лиц, занимающихся коррупционной деятельностью.

Полностью искоренить коррупцию не удалось ни одному государству. Но снизить ее порог до уровня, когда она теряет характер явления, предшествующего угрозу национальной безопасности, и перестает определять облик власти и сущность государства, можно и должно. Этого достигли многие страны, в частности, Англия, Дания, скандинавские государства, Сингапур, Малайзия. Есть очевидные успехи на этом пути в бывшей социалистической Польше.

В борьбе с коррупцией базовое значение имеют гуманитарное образование, воспитание позитивной ценностной ориентации людей, начиная со школьной скамьи, повышение интеллекта населения на основе обеспечения доступа всех его слоев и каждого человека к знаниям и культуре, консолидации усилий общества и государства, политических сил и СМИ, направленных на искоренение причин и условий коррупции, создание обстановки нетерпимости к ней в обществе.

Пути сокращения коррупции до уровня подконтрольности обществу следует видеть также в упорядочении экономических преобразований, отношений собственности, устранении избыточного администрирования государства, ограничении сферы чиновничьего усмотрения в экономике и других областях жизни людей, создании необходимых условий для свободной экономической деятельности, антикоррупционных механизмов, эффективно работающих судебной и правоохранительных систем.

Указом главы государства создан Совет по борьбе с коррупцией при Президенте Российской Федерации, состоящий из двух профильных комиссий – по противодействию коррупции и по разрешению конфликта интересов. Совет является совещательным органом при Президенте.

Решение об образовании Совета – несомненный шаг вперед в развитии государственной системы противодействия коррупции. То, что эта проблема взята под личный контроль Президента страны, само по себе придаст мощный импульс к усилению борьбы с этим опасным явлением.

Представляется, однако, что Совет – это лишь локомотив «антикоррупционного поезда», который надо сформировать.

Основную тяжесть реальной борьбы с коррупцией несут службы МВД России, прежде всего подразделения по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями и организованной преступностью. Но для успешного противодействия этим преступлениям и связанной с ними коррупцией структуры МВД объективно не имеют необходимых и достаточных знаний. Алгоритм этой работы, основанный на приоритете оперативно-розыскных методов, а также профессиональные навыки, которые они получают в повседневной оперативно-розыскной деятельности, не адекватны характеру и сложности рыночных отношений, современных процессов производства, бизнеса и менеджмента, финансовых и экономических систем, интеллектуально утонченным технологиям их криминализации и т.д.

В этом несоответствии главная причина низкой эффективности работы органов внутренних дел в рассматриваемой сфере.

На наш взгляд, в сложившейся обстановке требуется создание вне системы МВД самостоятельного ведомства по защите экономики от преступных посягательств и борьбе с коррупцией, куда могли бы войти соответствующие структуры МВД с их штатной численностью, возможно финансовая разведка при министерстве финансов России и др.

Имеется в виду, что в деятельности такого ведомства доминирует финансово-экономические методы, в том числе оперативно-экономический анализ, аудит, мониторинг экономики и производства, финансовых и товарных потоков, рынка ценных бумаг, бюджетного и экспортно-импортного процессов и т.д.

В соответствии с этим кадры ведомства должны соединять в себе специалиста в области экономики, финансов и кредитования, банковского и таможенного дела, гражданского, бюджетного, налогового, торгового, валютного, санитарного, экологического, жилищного права а также и уже затем оперативно-розыскной деятельности, уголовного права и уголовного процесса, административного права и административно-служебной деятельности.

Предлагаемый проект носит радикальный характер. Но его появление диктуется той же логикой, что и создание самостоятельного Комитета по контролю за незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Оценивая данное предложение, следует иметь в виду главное: его реализация – самое правильное, на наш взгляд, решение вопроса о создании эффективной государственной системы борьбы с организованной преступностью, проистекающей из экономики.

## КОРРУПЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С НЕЙ В РОССИИ

### Часть 2

Поскольку главным источником коррупции является олигархический капитал, удаление его от власти- первейшее условие подрыва коррупции. Президент В. Путин продекларировал равноудаленность магнатов от власти. Но реализовать эту линию – дело весьма трудное. Она встречает жесткое противодействие, в том числе со стороны госчиновников, для которых государственная служба стала криминальным бизнесом. В этом противодействии чиновники выступают единым фронтом с теми, кто их приватизировал, опираясь на экономическую и политическую мощь последних.

Важнейшее условие эффективной борьбы с коррупцией есть укрепление государства посредством радикального улучшения кадровой политики в сфере органов власти и управления. В подборе и расстановке кадров на всех уровнях господствуют принципы семейственности, принадлежности к «команде», личной преданности. Распространена продажа должностей в госаппарате. Кадровая практика в государстве подчас просто абсурдна. Примеров на этот счет на всех этажах власти множество.

Требуется реформа в области кадров госаппарата, направленная на обеспечение безусловного приоритета профессионализма, деловитости и нравственности чиновничества, его деприватизацию и декриминализацию. И, как представляется

нужен закон , регулирующий эту ключевую область, кодексом поведения государственного служащего здесь не обойтись.

Предлагается бороться с коррупцией путем увеличения заработной платы чиновников. Сомнительная рекомендация, если видеть в этом главный антикоррупционный аргумент. Если ей следовать, то и бандиту надо платить, чтобы он не грабил и не убивал.

Должностные лица госаппарата, депутаты всех уровней имеют вполне приличную зарплату. И тем не менее многие из них погрязли в коррупции. В благополучной Франции в коррупции обвинен бывший министр иностранных дел Дюма, который стал коррупционером конечно же не по причине недостаточной зарплаты.

Платить надо всем по достоинству и бюджетным возможностям, а законопослушность, ответственность, честность и порядочность государственного служащего, его уважение к Уголовному кодексу население оплачивать не должно.

Для решительного перелома в борьбе с коррупцией явно не хватает политической воли. Правоохранительные органы справедливо критикуются за низкую эффективность работы. Но искоренять, пресекать коррупцию обязаны также министры, президенты республик, губернаторы, другие высшие руководители органов власти и управления. Однако фактов отстранения от должностей начальников подобного уровня за попустительство коррупции в подчиненных структурах общество не видит. На поверхности другое: во главе наиболее коррумпированных систем многие годы остаются одни и те же лица.

Уже давно и всем ясно, что без законодательного установления обязанности госчиновников представлять сведения об имущественном положении, как это рекомендует ст.8 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц и принято во всех цивилизованных государствах, сколь – нибудь серьезно потеснить коррупцию в России невозможно.

В нашей стране предложение о принятии данной нормы отвергается «с порога» под предлогом, что она посягает на частную жизнь. Это лишний раз подчеркивает несправедливый характер имущественного благополучия значительной части чиновничества и парламентариев, создающих свое состояние путем коррупции. Законопослушный чиновник госаппарата, честно получавший свой доход, от финансового контроля уклоняться не заинтересован.

Должностные лица госаппарата вступают в коррупционный сговор с бизнесом, предлагая ему в услужение свой административный ресурс, либо откликаясь на предложение бизнеса небескорыстно лоббировать его интересы. Подобное сотрудничество на коррупционной основе нередко переходит в иные форму и качество: должностное лицо сразу после отставки принимается на работу в «опекаемую» коммерческую структуру и продолжает ей служить как сотрудник, чьи возможности, связанные с работой в госаппарате (связи, информированность), продолжают служить хозяину. Такое лицо, особенно из категории «А», подчас становится опасным для интересов государства, способно существенно разрушать равенство условий рыночной конкуренции.

Было бы целесообразным установить на определенный срок ограничения в праве поступления государственного служащего после увольнения на работу в бизнес-структуру, интересам которой он содействовал в качестве чиновника госаппарата. Такого рода антикоррупционная норма существует в законодательстве многих стран.

Властью всех уровней правоохранительным органам и судам навязываются разрешительный порядок, двойные стандарты в применении Уголовного кодекса в отношении VIP-персон, совершивших коррупционные и экономические преступления. Наши политическая и экономическая элиты, чиновники высокого уровня претендуют жить не по законам, а по понятиям, быть неприкосновенными в силу своего политического и экономического веса. К примеру, в связи с возбуждением уголовного дела, связанного с бывшим министром путей сообщения Аксененко, А. Чубайс заявил, что привлечение к уголовной ответственности руководителей такого ранга возможно при особых, привилегированных обстоятельствах, определяемых их высоким статусом. Аналогичную позицию отстаивает Российский союз промышленников и предпринимателей, когда речь идет о представителях крупного бизнеса.

Все это есть ни что иное, как подмена законности политической и экономической целесообразностью, попытка устранить из правовой системы принцип равенства всех перед законом.

Отражением данной тенденции является стремление запретить применение по делам об экономических преступлениях такой меры пресечения, как заключение под стражу. На этом настаивает, к сожалению, и премьер-министр М. Касьянов. Если подобные взгляды возобладают в законодательном процессе, это окажется стимулятором дальнейшего роста коррупции, организованной преступности не

только в экономике. Подобная позиция несовместима с экономическим правопорядком, утверждение которого есть прямая обязанность Правительства

Правоохранительные органы и суды, работающие по уголовным делам, касающимся представителей крупного бизнеса и высокопоставленных должностных лиц, постоянно испытывают мощное давление со стороны бизнес - сообщества, властных структур и ангажированных СМИ, что нередко приводит к необоснованному освобождению коррупционеров и других виновных от ответственности.

«Уголовно-правовая конвенция о коррупции», принятая Советом Европы в 1999 году, постановила учредить специальные органы для борьбы с коррупцией, обладающие особым статусом и наделенные значительными полномочиями (ст.20). Такие органы в виде постоянно действующих комиссий образованы в конгрессе США, парламентах Великобритании, Канады, Франции, Италии.

Аналогичные институты необходимо создать в России. Это могут быть независимые комиссии, независимый прокурор или независимый судья. Важно, чтобы их независимость в расследовании коррупции была гарантирована необходимой защитой, в том числе соответствующими процедурами назначения и освобождения специалистов. Работа этих органов должна осуществляться в условиях гласности, на строго законной основе, иначе они сами могут стать репрессивными аппаратами.

Целый ряд антиобщественных деяний, коррупционных по своей природе и наносящих существенный ущерб обществу, гражданам и государству, не охватывается действующим уголовным законом. К ним относятся, например, скупка акций чиновниками через подставных лиц. заниженная оценка приватизируемых объектов, механизации с конкурсами, в том числе закрытыми тендерами, совмещение государственной службы с предпринимательством и другие. Эти общественно опасные деяния должны быть криминализованы, без чего эффективно пресекать их не представляется возможным.

Учебные юристы настойчиво рекомендуют ввести законодательную норму об обязанности криминологической экспертизы каждого законопроекта на предмет выявления и устранения положений, способствующих коррупции и другим антиобщественным явлениям. Антикоррупционная направленность должна пронизывать все законодательство.

Истоки коррумпирования государственного аппарата многие специалисты и политики обоснованно видят в том, что Конституция Российской Федерации не предусматривает парламентский контроль за исполнением органами управления законов, принятых Государственной Думой, и предлагают дополнить Основной закон страны положениями, устанавливающими право контроля высшего законодательного органа государства за деятельностью Правительства и других органов исполнительной власти.

Информационная закрытость властных структур несовместима с представлениями о демократическом правовом государстве, строительство которого – главная цель осуществляемых реформ. Нарушение порядка прозрачности работы органов власти и управления должны влечь, при определенных условиях, административные, экономические и уголовно – правовые санкции.

В странах с низким уровнем коррупции главной антикоррупционной силой является гражданское общество, представляющее собой совокупность тех организаций, которые отделены от исполнительной, законодательной и судебной власти государства, но взаимодействуют с ними. Очевидно, однако, что в России государство пока с неохотой воспринимает институты гражданского общества в качестве партнеров и потому не спешит помогать их формированию.

Если мы хотим минимизировать коррупцию, криминализацию государства, надо глубоко проанализировать действующее законодательство на предмет оценки тех норм, которые имеют отношение к институтам гражданского общества, осмыслить деятельность уже имеющихся его островков и на этой основе предложить стране концепцию построения такого общества, дать правовую и материальную опору для его развития и всемерно способствовать этому процессу.

В деле построения демократического правового государства с чистыми и честным аппаратом чиновников крайне важен опыт антикоррупционного мышления и практики борьбы с коррупцией в зарубежных странах.