

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ – ВАЖНЕЙШАЯ ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРАВОВЫМ И СУДЕБНЫМ ВОПРОСАМ
Муса Нажмудинович Умаров

Сегодня в Российской Федерации одной из наиболее острых проблем, которая волнует как рядовых граждан, так и политическое руководство страны, является коррупция. Данные социологических исследований свидетельствуют о том, что порядка 98% населения считает коррупцию основной причиной всех бед нашего общества. По мнению авторитетных российских и западных ученых, коррупция является главным тормозом политического, экономического и демократического развития РФ.

В одном из своих заявлений Президент РФ В. В. Путин был вынужден констатировать, что «несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию».

Так неужели коррупция это непобедимое зло? И можно ли с ней эффективно бороться?

Причины и следствия коррупции

Корни коррупции уходят в историческое прошлое Российского государства. Это и период длительного монгольского ига, когда государственные вопросы решались за счет богатых подношений.

Во времена царствования Романовых вознаграждение за решение той или иной проблемы считалось нормальным явлением, и более того – одной из форм оплаты труда чиновников.

При строительстве «развитого социализма» подкуп чиновников осуществлялся при помощи дефицитных товаров или денежных взяток.

В наше время, в период перехода к рыночной экономике и ранней приватизации, основным средством для положительного решения со стороны государственных органов в пользу той или иной бизнес-структуры стал так называемый «откат».

Следующим этапом развития коррупции в России стало сращивание бизнеса и государственных структур. Ряд бизнесменов были назначены чиновниками самого высокого ранга. Этим людям было делегировано право принимать очень серьезные, иногда стратегические для страны решения. Затем начался обратный процесс: чиновники из органов государственной власти стали переходить в крупнейшие бизнес-структуры, а в ряде случаев возглавили их.

И все это происходило на фоне массового обнищания большинства населения России и сворачивания из-за дефицита бюджета социальных программ, а также усиления влияния на экономические процессы организованной преступности.

Но главная беда заключалась в том, что российский народ после эйфории, возникшей поначалу в результате победы демократии над тоталитаризмом, из-за резкого снижения уровня жизни потерял веру в то, что он сам может что-то изменить к лучшему.

В справочных изданиях кратко сформулировано, что «коррупция» – это процесс изъятия группой лиц из государственного бюджета части средств, предназначенных на развитие экономики и социальной сферы. В нашей стране это основная составляющая коррупции. Данный факт подтвердил и начальник Экспертного управления Президента РФ А.В. Дворкович, сказав, что «вечным главным источником коррупции являются государственные ресурсы». Об этом свидетельствует и официальная статистика. Например, по данным Генеральной прокуратуры РФ, в России коррумпировано более 80% чиновников. Только в 2006 году они нарушили действующее законодательство 47 000 раз. И это люди, которые отвечают за государственный бюджет, наполняемый в первую очередь налоговыми поступлениями и предназначенный для развития социальной политики государства.

Президент РФ В.В. Путин в одном из своих выступлений сказал следующее: «Недобросовестная часть бюрократии, как федеральной, так и местной, стала использовать бюджетные деньги не для роста общественного, а собственного благосостояния».

Именно коррупция ведет к обогащению небольшой части общества и увеличению социального неравенства. В результате финансовая пропасть между группой богатей и остальной частью общества с каждым годом увеличивается. Полученные преступным путем средства коррупционеры вынуждены укрывать, отправляя их в офшорные банки либо приобретая предметы роскоши и недвижимость, которая чаще всего оформляется на подставных лиц или родственников. Получается, что эти деньги не могут быть вовлечены в процесс развития российской экономики или направлены на социальные нужды.

Специалисты Всемирного банка в своем документе «О ходе институциональных реформ в России» прямо заявляют о том, что «по вине коррупции нет практических положительных результатов проводимых реформ». Эксперты Всемирного банка констатируют, что качество государственного управления в России существенно ухудшается из-за растущей коррупции. Называются четыре основные причины высокого уровня коррупции в России: госзаказ, налогообложение, лицензирование и надзор за бизнесом.

Аналитики Всемирного банка во многом правы. По данным российских экспертов, до 80% госзаказа размещается с нарушением действующего законодательства.

Специалисты РАН подчеркивают: «Коррупция не только нарушает принципы и механизмы рыночной экономики, в основе которых лежит конкуренция на рынке, но и возрождает теневую экономику, что в свою очередь влечет за собой снижение налоговых поступлений в бюджет и ухудшение государственной социальной поддержки населения, в первую очередь малоимущего».

Особенно сильно от коррупции страдает средний и малый бизнес, то есть будущая опора экономики Российской Федерации. По данным Фонда ИНДЕМ, только за один год в сфере деятельности среднего бизнеса совершается до 40 млн. коррупционных сделок. Цифры, приведенные в отчете ИНДЕМа, шокируют: 7% от оборота идут на коррупционный «откат» или взятку, то есть в карман чиновнику-взяточнику. Или, например, такие цифры: с 2002 по 2005 год рост коррупции в России составил 900%, а сам «коррупционный налог» достиг 1,1% ВВП.

Особую опасность представляет проникновение коррупции в политическую жизнь страны, в процесс формирования органов законодательной и исполнительной власти. Всем хорошо из-



вестны примеры из нашей недавней истории, когда на высокий государственный пост назначался крупный коррупционер. Разве это не было сращиванием коррупционеров и власти? К сожалению, бывшее руководство страны не уделяло этому вопросу должного внимания.

Особенно опасным для общества является сращивание коррупционеров во власти и в системе правоохранительных органов, в первую очередь на региональном и местном уровнях – то есть тех органов, куда в первую очередь обращаются люди за защитой своих прав. Существуют многочисленные факты, когда мощный коррупционный союз представителей милиции, прокуратуры и суда ломал судьбы людей. В конечном итоге это привело к тому, что народ стал терять веру в справедливую власть.

Кто виноват и что делать?

Российская демократия находится в стадии развития. Именно поэтому при решении некоторых общественных проблем мы значительно отстаем от развитых государств мира. Это относится и к проблеме борьбы с коррупцией. Однако в том, что большая часть населения России считает коррупцию причиной всех бед, отчасти виноваты мы сами, поскольку в целом терпимо относимся к этому явлению.

Людей, живущих в основном в российской глубинке, в первую очередь волнует собственная безопасность и собственное благополучие, а не преступная деятельность одного или нескольких коррупционеров. Вынуждая граждан решать свои проблемы при помощи взяток чиновникам, государство само создает среду для коррупционных отношений. Недопонимание опасности коррупции как общественного, а не частного явления и соответствующий нравственно-психологический климат в обществе – это благодатная почва для роста коррупции.

Действующее законодательство также не дает в полной мере возможности эффективно бороться с этим злом – слишком много в нем слабых мест, лазеек и исключений. Отсюда и неразбериха в правоохранительном законодательстве. Например, очень трудно распознать в лоббисте коррупционера, особенно если он осуществляет свою деятельность в рамках закона.

Можно вспомнить не столь далекие времена, когда практически у каждого законодателя или партии были свои спонсоры. Причем голоса законодателей покупались практически открыто.

Еще одной проблемой действенности законодательства, имеющего отношение к борьбе с коррупцией, является его выборочное применение к коррупционерам, особенно на региональном и местном уровнях, где наиболее сильны круговая порука и родственные связи. В то, что перед законом все равны, уже давно не верит абсолютное большинство российских граждан.

Много проблем для правоохранительной системы создала так называемая либерализация уголовных наказаний, а также многочисленные «дыры» в законодательстве о приватизации. Серьезную негативную роль играет несовершенство нашего уголовного процесса, и прежде всего доказательного права. Например, в новом проекте закона «О противодействии коррупции» прописано положение о том, что «коррупционное правонарушение – это существенное виновное нарушение». Юристам, и в первую очередь защитникам, понятно, что данной формулировкой, являющейся оценочной, законодатель заранее создает лазейку в виде «полемичной проблемы», как возможность поиска критериев существенности и виновности. Такие витиеватые и двусмысленные формулировки сводят на нет всю силу закона и его строгость.

Существуют еще три важные проблемы, затрудняющие эффективную борьбу с коррупцией, – это латентность коррупционных отношений, труднодоказуемость данного вида преступлений и низкий профессиональный уровень борцов с коррупцией в органах государственной власти и в правоохранительных органах.

В настоящее время подходит к завершению конструктивная работа над законом «О противодействии коррупции». Например, подкомитет по противодействию коррупции Комитета Совета Федерации ФС РФ по правовым и судебным вопросам анализирует все поступающие предложения к проекту данного закона.

Однако важен не только новый закон. Не менее важна работа, о которой недавно говорил помощник Президента РФ В.П. Иванов, являющийся также руководителем Межведомственной ра-



бочей группы по борьбе с коррупцией. По его мнению, необходимо усилить антикоррупционную составляющую ранее принятых законов, для чего «следует подвергнуть тщательному анализу гражданское, налоговое, валютное, финансовое и банковское законодательство».

Уверен, что данное предложение заслуживает всесторонней поддержки. И в рамках деятельности подкомитета по противодействию коррупции проводится тщательная экспертиза имеющихся законов с целью усилить их в плане эффективности борьбы с коррупцией. Также ведется подготовка предложения по корректировке как базовых законов, так и соответствующих подзаконных актов, с целью их совершенствования и адаптации к современным требованиям развития демократического общества.

Системный подход к решению проблемы

Следует обратить внимание на зарубежный опыт борьбы с коррупцией. В настоящее время сформировалось два подхода к данному вопросу. Первый – за максимальное использование для борьбы с коррупцией законодательных инициатив, аналогичных тем, которые применяются в развитых странах, и второй – основанный на специфичности «русской коррупции». Однако тот факт, что Россия ратифицировала Конвенцию Совета Европы «О борьбе с коррупцией», свидетельствует в пользу первого подхода.

Наряду с федеральными министерствами и ведомствами к составлению программ борьбы с коррупцией сегодня присоединились государственные учебные и научные учреждения, общественные организации и отдельные ученые-правоведы. Безусловно, такое участие общественности надо приветствовать, поскольку идет широкое обсуждение и конструктивный диалог, что позволит предложить наиболее эффективные решения в деле борьбы с коррупцией. Однако в ряде случаев именно вышеназванные участники дискуссии ведут споры, которые можно охарактеризовать как схоластические. Практически они ведут между собой «борьбу» за правильное формулирование проблемы, не предлагая конкретных инструментов для ее решения. Конечно же, понятийный аппарат в законе важен, но еще важнее конкретные права и обязанности российских правоохранительных органов. В этой связи необходимо подчеркнуть, что проект закона «О противодействии коррупции» должен быть существенно переработан в сторону уменьшения декларативных и теоретических постулатов и снабжен серьезным и ясным высокоэффективным инструментарием.

Исключительно важным является вопрос наказания взяточников. На Западе коррупционер получает максимально жесткое наказание независимо от его статуса в обществе. Одним из примеров этого может служить продолжающийся судебный процесс над бывшим премьер-министром Италии Сильвио Берлускони.

Следует брать пример с развитых западных стран, в которых к отставкам высокопоставленных чиновников приводили иногда даже малозначительные злоупотребления служебным положением.

В России же за подобные вещи, как правило, следует лишь символическое наказание. Можно привести один яркий пример о неподсудности российских высокопоставленных чиновников. Как однажды заявил представитель Генеральной Прокуратуры РФ, ей было отказано в разрешении на привлечение к уголовной ответственности девяти судей по той причине, что их хорошо характеризуют по месту работы и жительства.

На Западе «доказанное незаконное обогащение, то есть увеличение доходов публичного должностного лица, превышающие его законные доходы, которые он не может разумным образом обосновать», рассматривается как коррупция.

Российские же чиновники смело декларируют во множественном числе миллионные доходы, особняки, квартиры, автомашины и прочее безо всякого публичного обоснования источников своего богатства.

Сегодня всем ясно, что обогатиться на миллиарды долларов в период приватизации отечественным олигархам помогла поддержка высокопоставленных чиновников. В начале



1990-х годов к залоговым аукционам допустили не рядовых граждан, которым раздали бесполезные ваучеры, а чиновников самого высокого ранга.

И сегодня подспудно проходящий передел собственности проходит не без участия коррумпированных чиновников.

Для взяточников по-прежнему существуют лазейки в виде отказа от уголовного преследования по сроку давности деяния. На этом основании было прекращено немало коррупционных дел. И разве не является поддержкой нынешнего поколения нуворишей предложение об амнистии капиталов, полученных в том числе в результате коррупционной сделки?

Коррупционеры любого ранга должны бояться неотвратимости именно строгого, а не снисходительного наказания с учетом их былых заслуг и семейного положения. Именно поэтому следует поддержать позицию тех законодателей, которые считают, что новый антикоррупционный закон в первую очередь должен быть направлен против коррупционеров в высших эшелонах федеральной, региональной и местной власти. А уже следующим этапом станет борьба с коррупцией на бытовом уровне.

Часть общества справедливо отмечает, что антикоррупционная борьба в основном ведется в регионах. Поводом для этого стали многочисленные публикации в СМИ о нашумевших арестах высокопоставленных региональных и местных чиновников из органов законодательной и исполнительной власти. Все это так. Но мы должны обратить внимание на один важный момент. В период президентства Б. Н. Ельцина региональные и местные политические лидеры получили большие властные полномочия, которые позволяли им без контроля федерального центра принимать решения о расходовании государственных средств.

В любом регионе сегодня можно найти особняки и дворцы, в которых проживают местные чиновники. И никто не задается вопросом, откуда это богатство, тем более в дотационном районе или регионе.

Эксперты отмечают такой факт: в большинстве случаев федеральные законы и нормы регулирования не были полностью введены в действие в первую очередь на региональном и местном уровнях управления. Результат налицо. В ряде регионов образовались «удельные княжества» и закрытые зоны. И сегодня федеральному центру приходится исправлять ошибки, допущенные прежней властью. Только политическая воля руководства страны позволяет привлекать к строгой ответственности первых лиц регионального и местного уровня. К сожалению, в ряде случаев эти процессы воспринимаются в обществе как скандалы или как борьба за власть.

На самом деле следует не только ужесточить контроль со стороны федерального центра за расходованием в первую очередь бюджетных средств (инвестиций, дотаций), но и проверить соответствие региональных и местных законодательных инициатив и регулирующих документов федеральным законам.

Неотвратимость наказания – решающий фактор в борьбе с коррупцией

За последние несколько лет в деле борьбы с коррупцией наметились серьезные позитивные сдвиги. Практически во всех федеральных органах исполнительной власти, в обеих палатах российского парламента, в Общественной палате РФ и в большинстве субъектов Федерации созданы специальные подразделения, занимающиеся борьбой с коррупцией. Некоторые скептики называют этот процесс очередной политической кампанией. Категорически не соглашусь с ними. Лучше приложить к скорейшей ликвидации этой острой проблемы максимум общих усилий, чем запустить механизм ее постепенного эволюционного решения.

Президента РФ В. В. Путина по праву считают инициатором антикоррупционных процессов в России. Его позиция пряма и понятна. Подтверждением этому может служить высказанная Президентом (после обнародования в СМИ информации о снятии с должностей и привлечении к ответственности



ти нескольких высокопоставленных чиновников) фраза, о том, что «увольнения в таможенных и правоохранительных органах – это очищение среды, которая порождает либо защищает коррупцию».

Несмотря на то, что случаи строгих судебных приговоров по отношению к коррупционерам пока единичны, они свидетельствуют о том, что начался процесс наказания коррупционеров в высших эшелонах власти.

По мнению многих законодателей – членов Комитета Совета Федерации ФС РФ по правовым и судебным вопросам, новый антикоррупционный закон должен быть в первую очередь направлен на борьбу с коррупцией в высших эшелонах государственной власти.

Коллеги из Нижегородской академии МВД России – начальник учебного заведения, генерал-лейтенант милиции В. И. Каныгин и профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист России А. Г. Макрушин предлагают принять одновременно с общим законом о борьбе с коррупцией специальный закон «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на высшем уровне управления государством». Ведь в окончательном варианте решение в пользу той или иной стороны принимает чиновник высокого ранга – министр, начальник департамента, губернатор, глава города или района.

Полностью присоединяюсь к мнению Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина о том, что меры борьбы с коррупцией надо ужесточать. К этому можно добавить лишь следующее: должен быть сделан акцент на неотвратимость и адекватность наказания за коррупцию.

По имеющимся данным, из ста тысяч коррупционеров на скамью подсудимых попадает 0,0013%. А по вынесенным судами приговорам о коррупции свободы лишаются около 14% взяточников. Разве это не результаты слабости законов и неэффективности работы правоохранительных органов?

В настоящее время было бы целесообразно подумать о создании единого специального федерального органа по борьбе с коррупцией, наделив его чрезвычайными полномочиями. Данное предложение уже нашло поддержку на самом верху и было включено в программное заявление нового Председателя Правительства РФ В.А. Зубкова.

Нельзя забывать и о том, что одним из инструментов борьбы с коррупцией должен стать мониторинг доходов и расходов государственных чиновников любого ранга.

Задачи общероссийского масштаба

Анализ современного состояния борьбы с коррупцией показывает, что это широко распространенное явление пустило глубокие корни в российском обществе. Анализ свидетельствует о том, что с одной стороны мы имеем сложившуюся и хорошо развитую коррупционную систему, которая охватывает практически все сферы экономики, а с другой стороны – слабость законов, недостаточная эффективность работы правоохранительных органов и отсутствие у населения желания принять активное участие в этой борьбе.

Необходимо начать бороться с коррупцией всенародно, как это происходит, например, в деле борьбы с курением и алкоголем. Ведь на пачках сигарет, на винных бутылках и в рекламе этих товаров указано, что курение и алкоголь вредят здоровью. А почему бы не применить аналогичные формы и методы «наглядной агитации» для борьбы с коррупцией? Вспомним плакаты времен Великой Отечественной войны и разместим в каждом государственном учреждении нечто подобное (например, «берегись взяточника и коррупционера»).

В средней и высшей школе следует ввести предмет с условным названием «преступные основы коррупции». Именно таким образом можно заранее готовить молодежь к правовой и моральной оценке этого явления.

Очень многое зависит от просветительской и воспитательной работы СМИ и общественных организаций. Необходимо сломать сложившиеся в обществе стереотипы о «бесполезности» борьбы с коррупцией. Почему бы, например, политическим партиям и общественным движениям не принять соответствующие программные заявления и не призвать своих членов, многие из которых являются чиновниками, реально бороться с коррупцией?



Именно сейчас, при наличии политической воли руководства России, на уровне высших органов законодательной и исполнительной власти и при всеобщей поддержке населения надо вернуться к закону «О борьбе с коррупцией». Именно к борьбе, а не противодействию! От правильного лозунга многое зависит.

Коррупция – это зло, борьба с которым должна стать всенародной. Успех этой борьбы во многом зависит и от позиции политического руководства страны. Хочется надеяться, что Правительством РФ и новым составом Государственной Думы ФС РФ будут приняты самые энергичные, радикальные меры для борьбы с коррупцией и в кратчайшие сроки будет утвержден новый антикоррупционный закон, соответствующий требованиям времени и международным стандартам.