

# ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ  
ПО БЕЗОПАСНОСТИ, ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Николай Дмитриевич Ковалев

В современной России, вступившей в третье тысячелетие, коррупция стала одной из болезненных проблем, общегосударственным негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны.

В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Российской Федерации, не обходится без упоминания о коррупции. Как социальное явление коррупция выражается в разложении власти, когда государственные служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

Прямые потери России от коррупции, по отдельным оценкам, составляют несколько десятков миллиардов долларов ежегодно. Вместе с тем не менее опасен моральный ущерб, который наносит коррупция, снижая авторитет государственной власти в глазах российского народа и мирового сообщества. Вольно или невольно в сознании общества укореняется стереотип коррупции как этически приемлемой формы решения любых вопросов, размывается понимание социальной опасности этого явления, снижается порог моральной терпимости к мздоимству.

Опасность, которую представляет коррупция для личности, общества и государства, требует неординарного подхода к решению задачи ее снижения в самое ближайшее время.

В 1997 году решением Государственной Думы второго созыва была образована Комиссия по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти в коррупционной деятельности. По результатам ее работы Генеральной прокуратурой, МВД, ФСБ России и региональными правоохранительными органами были возбуждены десятки уголов-

ных дел, проверялись многочисленные факты о причастности к коррупции ряда ответственных должностных лиц федерального и регионального уровней.

Государственная Дума третьего созыва, учитывая накопленный опыт, в феврале 2000 года приняла решение о создании в своем составе Комиссии по борьбе с коррупцией, в которую вошли представители от всех депутатских объединений.

В соответствии с положением о Комиссии ее первостепенной задачей является подготовка предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере правового обеспечения противодействия коррупции. На Комиссию также возложены комплексное исследование действующего законодательства с целью выявления коррупционных норм и положений, предварительное рассмотрение совместно с профильными комитетами законопроектов и их подготовка к рассмотрению Государственной Думой, анализ поступающих материалов о коррупции, выполнение поручений Государственной Думы по проверке конкретных данных о коррупции и т.д.

По мнению Комиссии по борьбе с коррупцией, которое разделяют многие российские политики и общественные деятели, под борьбой с коррупцией следует прежде всего понимать последовательно проводимую и непрерывно действующую антикоррупционную политику государства.

Комиссией совместно с Национальным антикоррупционным комитетом – общественной организацией, созданной в 1999 году группой российских политиков, общественных деятелей и бывших руководителей правоохранительных органов и спецслужб с целью консолидации сил гражданского общества для противодействия коррупции, – разработана Комплексная программа основных направлений антикоррупционной политики России. Составленная на основе анализа многочисленных материалов и изучения мирового опыта, программа предусматривает законотворческую деятельность, организационно-политические меры, взаимодействие государства со структурами гражданского общества, международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией и организованной преступностью.

Одним из ключевых вопросов антикоррупционной политики, в решении которого активно участвует Комиссия Государственной Думы по борьбе с коррупцией, является реформа антикоррупционного законодательства. Необходимость ее очевидна. Реформа должна идти по двум направлениям: это, во-первых, создание собственно антикоррупционных законов, во-вторых, устранение норм и положений, способствующих и порождающих коррупцию, – как в действующих законах, так и в разрабатываемых законопроектах.

Оценка современного состояния действующего законодательства России свидетельствует, что в нем имеется немало различных норм, создающих предпосылки к коррупционному поведению. К примеру, если за одно и то же правонарушение законом предусмотрен диапазон наказаний, а выбор остается за чиновником (судьей, инспектором ГИБДД и пр.), то у него может возникнуть искушение получить взятку в обмен на «облегченное» наказание. Такие «коррупциогенные» нормы содержат и Уголовный кодекс Российской Федерации – в части альтернативных санкций и наказаний, есть они в Кодексе об административных правонарушениях и в Гражданском кодексе РФ.

Вместе с тем наличие упомянутых недостатков не означает, что в законодательстве отсутствуют нормы, обеспечивающие борьбу с коррупцией.

Основные признаки коррупционного поведения государственного чиновника, в целом отвечающие международным антикоррупционным стандартам, изложены в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», принятом Государственной Думой еще в июле 1995 года. Те же ограничения и требования по отношению к муниципальным служащим содержит Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» 1997 года. Однако отсутствие в этих правовых актах четко прописанной процедуры фактически превратило их в фикцию.

Анализ Уголовного кодекса РФ показывает, что практически за все незаконные деяния должностных лиц, совершаемые ими из корыстных побуждений, предусмотрено наказание. В связи с этим представляется неверным утверждение некоторых правоведов о невозможности борьбы с коррупцией на базе действующего законодательства. Так что проблема не в отсутствии соответствующих законов, а в ненадлежащем исполнении существующих. В резуль-



тате даже выявленные факты коррупции, особенно среди высших должностных лиц, не получают уголовно-правовой оценки со стороны органов, обязанных преследовать должностные преступления. То есть нормы об ответственности за коррупционные преступления не применяются в большинстве случаев, когда для этого имеются достаточные основания.

Совершенно очевидно, что нынешнее состояние антикоррупционного законодательства, при котором не работают даже имеющиеся в законе нормы, требует немедленной реформы с целью создания комплексной законодательной базы, состав и содержание которой обеспечили бы эффективную правовую защиту граждан, общества и государства от коррупции и чиновничьего произвола. По мнению Комиссии, для эффективного реформирования антикоррупционного законодательства важное значение имеет принятие Федерального закона «О борьбе с коррупцией», междисциплинарного по своему правовому содержанию. Этот закон позволит связать единым замыслом борьбы с коррупцией имеющиеся в отраслевом праве разрозненные антикоррупционные нормы и запустить «приводные ремни» непрерывной, комплексной и системной правовой деятельности по борьбе с коррупцией в России. Параллельно с этим должно совершенствоваться и отраслевое законодательство в части, касающейся борьбы со взяточничеством и другими проявлениями коррупции. Учитывая глобализацию экономической и организованной преступности, необходимо последовательно проводить мониторинг российского антикоррупционного законодательства, исходя из положений подписанных Россией международных конвенций, направленных на борьбу с коррупцией, легализацией преступных доходов, против транснациональной организованной преступности. Потребность в реформе антикоррупционного законодательства особенно ярко видна из результатов проверок Комиссией Государственной Думы по борьбе с коррупцией жалоб, поступающих от граждан и организаций.

Только за один год работы Комиссии в ее адрес поступило несколько сот обращений от граждан, руководителей коммерческих и государственных организаций и предприятий, депутатов местных представительных органов и Государственной Думы Российской Федерации о фактах коррупции и нарушениях законности в деятельности должностных лиц исполнительной власти, работников налоговых органов, внутренних дел, судов и прокуратуры. Хотя рассмотрение подобных заявлений не является задачей Комиссии, она не оставляет их без внимания. Поступающая корреспонденция изучается, после чего направляется для проверки и принятия мер в соответствующие органы – Генеральную прокуратуру, Министерство юстиции, Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации, в ФСБ и МВД России.

Другим элементом государственной антикоррупционной политики, находящимся в поле зрения Комиссии Государственной Думы, является реформа государственной службы в Российской Федерации. При этом должны быть в принципе изменены ее структура, идеология, система отбора, система прохождения службы, система оплаты труда и различных льгот. Наряду с повышением уровня материального положения чиновников должна быть установлена их неотвратимая ответственность за коррупционные и иные должностные злоупотребления, невзирая на занимаемую должность. Не последнюю роль здесь должен сыграть общественный контроль за поведением чиновников, который может осуществляться в различных формах, в том числе и средствами массовой информации. К приоритетным мерам антикоррупционной политики государства относится очищение правоохранительных и судебных органов от коррупционеров, проникших в их ряды. Достижению этой цели, по мнению Комиссии, должны способствовать те изменения и дополнения, которые предусматривается внести в ряд действующих законов – «О статусе судей в Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве». Вместе с тем совершенно очевидно, что самые лучшие замыслы законодателя, самые совершенные статьи уголовных законов превращаются в благие пожелания, если закон, с одной стороны, определяет ответственность должностных лиц, с другой – лишает возможности реального привлечения виновных к ответственности.

Все вышеуказанное свидетельствует в пользу наделения парламентариев правом контроля за реализацией антикоррупционного законодательства. По инициативе Комиссии по борьбе с коррупцией разрабатывается законопроект «О парламентском расследовании». В со-



ответствии с ним парламентское расследование должно проводиться по фактам и событиям, имеющим особое государственное и общественное значение.

Эта функция может быть возложена на существующую в Государственной Думе Комиссию по борьбе с коррупцией, преобразованную в постоянно действующую Комиссию парламентских расследований на правах комитета – по аналогии с комиссиями, существующими при парламентах многих развитых стран. Анализ опыта деятельности этих комиссий позволяет говорить об их высокой эффективности.

Некоторые элементы парламентского расследования уже сейчас присутствуют в деятельности Комиссии, прежде всего в процессе выполнения ею поручений Государственной Думы. Всего за год по поручению палаты Комиссией самостоятельно и во взаимодействии с комитетами Государственной Думы изучены обстоятельства и проверена законность действий правоохранительных органов в отношении холдинга «Медиа-МОСТ», проведены проверки по фактам банкротства АО «Атоммаш» (г.Волгодонск Ростовской области), а также вмешательства «Альфа-групп» в процесс нового передела собственности Таганрогского металлургического завода.

В феврале 2001 года Комиссия проинформировала Государственную Думу о выполнении поручения по проверке деятельности министра Российской Федерации по атомной энергии Е.О.Адамова. Одновременно справка по результатам проверки направлена Президенту Российской Федерации, в Совет Безопасности РФ, Правительство РФ, в Генеральную прокуратуру и ФСБ России.

В апреле 2001 года Государственная Дума приняла два протокольных поручения Комиссии: о проверке законности Положения о Фонде развития Прокуратуры РФ и по обобщению материалов о причастности к коррупции членов Правительства РФ и лиц из Администрации Президента РФ.

Ограничить масштабы коррупции, чтобы она не подрывала основы существования и безопасность страны, по нашему мнению, можно лишь в рамках единой комплексной антикоррупционной политики, заключающейся в целенаправленном применении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Борьба с коррупцией станет реальной, только если она всеохватна, постоянна, комплексна и будет вестись всеми силами государства и общества. Нужна политическая воля со стороны Президента, Правительства, поддержанная депутатами, руководителями правоохранительных органов, судьями, журналистами, всеми гражданами России.