

**Совет по внешней и оборонной политике  
Программа «Россия и мир»**

## **Россия и коррупция: кто кого**

**Текст подготовлен  
Региональным общественным фондом  
«Информатика для демократии»  
(Фондом ИНДЕМ)**

Москва  
1998

# ОГЛАВЛЕНИЕ

**Предисловие**

**Введение**

**Часть 1. Коррупция в России**

**1.1. Коррупция в России и мире**

1.1.1. Определение коррупции

1.1.2. Исторический экскурс

1.1.3. Коррупция за рубежом

1.1.4. Интернациональные аспекты коррупции

**1.2. Коррупция как проблема национальной безопасности**

1.2.1. Проблемы, порождаемые коррупцией

1.2.2. Экономические потери от коррупции

**1.3. Проблемы и условия, порождающие коррупцию**

1.3.1. Общие проблемы

1.3.2. Специфические российские проблемы

1.3.3. Экономические условия коррупции

1.3.4. Условия для низовой коррупции

1.3.5. Социально-психологические условия коррупции

**Часть 2. Антикоррупционная политика**

**2.1. Борьба с коррупцией**

2.1.1. Сегодняшние неудачи и успехи

2.1.2. Борьба с коррупцией: предпосылки и ограничения

2.1.3. Международный опыт борьбы с коррупцией

2.1.4. Принципы борьбы с коррупцией

**2.2. Основы антикоррупционной программы**

2.2.1. Меры общего характера

2.2.2. Институциональные меры

2.2.3. Прямые антикоррупционные меры

**Использованная литература**

## **Предисловие**

(к докладу)

Настоящий доклад подготовлен совместными усилиями Совета по внешней и оборонной политике и Регионального общественного фонда «Информатика для демократии» (Фонда ИНДЕМ). Доклад предназначен для широкого общественного обсуждения. Его задача, по мнению авторов и инициаторов проекта, — дать серьезное представление о коррупции как социально-экономическом явлении, о ее российской вариации, обратить внимание на возможные подходы к борьбе с коррупцией, наметить пути объединения сил гражданского общества для решения этой проблемы.

Авторы доклада не разделяют распространенного убеждения, что Россия относится к числу стран, исторически и культурно обреченных на масштабную коррупцию. Поэтому, в соответствии с замыслом инициаторов, и авторов доклада, в нем сделана попытка дать развернутое представление о возможной антикоррупционной программе, т.е. придать докладу практическую ориентацию.

В подготовке доклада участвовали Президент Фонда ИНДЕМ Г.А.Сатаров; доктор экономических наук, советник Фонда ИНДЕМ М.И.Левин и аспирант ЦЭМИ РАН М.Л.Цирик.

Авторы выражают свою признательность членам Совета по внешней и оборонной политике за плодотворные обсуждения как самого доклада, так и предварительных материалов к нему.

Мы благодарны за ценные замечания и помощь в сборе данных Ю.Ю.Болдыреву, Е.Т.Гурвичу, М.А.Краснову, В.М.Полтеровичу, М.Пропстра, К.П.Вандик, А.Хиллману, Р.М.Энтову и другим нашим коллегам из России, Израиля, Нидерландов, США и Франции, а также международной общественной организации «Трансперенси Интернешнл».

## Введение

У этого текста необычная история. Летом 1996 года, почти сразу после президентских выборов, один из авторов предлагаемого вам труда, служивший тогда помощником Президента России, был причастен к определению и анализу ключевых проблем будущей политики. Не удивительно, что борьба с коррупцией оказалась в составленном экспертами списке на одном из первых мест. По странному совпадению практически в то же время состоялась встреча этого кремлевского чиновника с его старым коллегой по интеллектуальным упражнениям в сфере прикладной математики, ставшим впоследствии другим автором данного текста. Во время непринужденного разговора выяснилось, что этот коллега недавно познакомился с серией интересных работ, посвященных математическим моделям коррупции. Чиновник попросил действующего ученого подготовить обстоятельный доклад по упомянутой теме.

В этом был некоторый элемент везения. Очевидно, что если любому неискушенному российскому чиновнику (упомянутый выше кремлевский чиновник — не исключение) предложить заняться борьбой с коррупцией, то он пойдет по пути сбора компромата, преследования, суда и т.п. Но математические модели коррупции предполагают совсем другое — выяснение истоков коррупции, ее стимулов и т.д. Наша удача состояла в том, что мы смогли в начале будущей работы взглянуть на коррупцию под нетрадиционен для России углом зрения.

Нетрудно представить, что работа над математическими моделями довольно быстро перешла в анализ явления как такового. Мы собирали статистический материал, анализировали законодательство и отечественную практику борьбы с коррупцией, знакомились с работами зарубежных специалистов. Когда в 1997 году в Администрации Президента России началась подготовка концепции Административной реформы, антикоррупционная политика стала важной частью этого документа. Мы надеялись, что через реформирование системы управления страной удастся внедрить антикоррупционную программу. К сожалению, наши надежды не оправдались. Вопреки тому что Президент России два раза поручал опубликовать концепцию Административной реформы для ее обсуждения, она до сих пор пылится в столах кремлевских чиновников.

Осенью 1997 года одна из авторитетных общественных организаций России — Совет по внешней и оборонной политике — предложила нам подготовить доклад, посвященный проблемам коррупции в России. В процессе подготовки доклада мы имели возможность консультироваться со многими видными российскими специалистами, работающими в контрольных, силовых и правоохранительных органах. Нам кажется, что в результате наша работа приобрела новое качество. Весной и летом 1998 года доклад представлялся специалистам и общественности.

Тем не менее в силу объясняемых ниже причин инициаторы и авторы доклада решили на этом не останавливаться и опубликовать брошюру, подготовленную на основе материалов доклада.

Политическая осень 1998 года ознаменовалась очередным обострением интереса к теме коррупции. Тому есть как минимум три причины. Во-первых,

для России это тема неизбывна. Во-вторых, как показывает мировая политическая практика, политики очень любят использовать антикоррупционную тематику, начиная подготовку к выборам. А у нас они не за горами. В-третьих, возглавив Правительство России, Е.М.Примаков породил много надежд. Одна из них: премьер-министром наконец стал человек, который может начать осмысленную и последовательную борьбу с коррупцией. Пока (мы надеемся, что именно пока) эта надежда не оправдывается. Как бы то ни было, у нас есть все основания опасаться, что новая антикоррупционная лихорадка снова закончится ничем. Очередная порция пара уйдет в жалкий гудок. Для России это крайне опасно. Дело не только в том, что наша экономика будет, как и прежде, терять из-за коррупции как минимум двадцать миллиардов долларов ежегодно. Бесплодная антикоррупционная кампания, предпринимаемая исключительно в целях приобретения каким-либо политиком или какой-нибудь партией дополнительного кусочка власти, еще больше усугубит и без того критическое разочарование граждан в нынешнем политическом истеблишменте. Будет окончательно подорвано доверие людей к нынешней политической системе. Понятия «демократия» и «коррупция» сольются.

Но беда не только в том, что очередная кампания захлебнется. Будет крайне опасно, если борьба с коррупцией сведется к борьбе с коррупционерами. Ведь даже довольно «подкованные» политики в России убеждены, что борьба с коррупцией сводится к претворению в жизнь одного лозунга: «Вор должен сидеть в тюрьме». Авторы данной работы не оспаривают этого тезиса. Несомненно, если мы хотим победить коррупцию, то эта сфера деятельности должна быть зоной повышенного риска. Но мировая практика и опыт нашей собственной истории настойчиво напоминают: если ограничиваться только борьбой с коррупционерами, то место тех, кто попадает на нары, быстро занимают новые энтузиасты, более решительные и изощренные. Это как с тараканами: чем больше их моришь, тем более крепкая порода выводится. Если хотите победить тараканов, не сорите на кухне. Точно так же и с коррупцией: чтобы ее победить, надо искоренять условия, ее порождающие.

Политики, утверждающие, что они победят коррупцию, пересажав всех коррупционеров, обманывают граждан. Подобная пропаганда — коррумпирование, разложение общественного сознания: политик покупает голоса избирателей за сладкую ложь, которой он одурманивает людей.

Борьба с коррупцией — это не разовая кампания. Это постоянная часть государственной политики, которая должна пронизывать всю законодательную, административную и правоохранительную деятельность даже тогда, когда власть с полным на то основанием может сказать: «У нас в стране коррупции практически нет».

Любая осмысленная политика базируется на точном понимании процессов, которыми предстоит управлять. Поэтому предлагаемый вашему вниманию текст разбит на две примерно равные части. В первой коррупция рассматривается как явление с разных точек зрения: исторической, психологической, экономической, политической. Оцениваются опасности и потери, порождаемые коррупцией. Вторая часть посвящена принципам и содержанию антикоррупци-

онной политики. Мы старались сделать эту часть предельно конкретной и довести ее до такого состояния, чтобы на ее основе можно было заняться планированием претворения такой политики в практику государственной власти.

Необходимо понимать, что опасность коррупции во многом проистекает из массы удобств, которые она предоставляет всем, кто прибегает к ее услугам. Для многих государственных служащих — от рядового «гаишника» до матерого министра — она является источником весьма солидного дохода, причем дохода не только приятного, как говорят у нас — не пыльного, но даже овечьего в наше циничное время некоторым ореолом романтики. Для рядового гражданина взятка, даваемая чиновнику, — единственное средство направить власть на путь истинный и заставить ее служить обществу, точнее — конкретному его представителю, покупающему услуги чиновника. Давая взятку, гражданин возвышает себя и над тем, кому дает взятку, и над теми, кто не догадался дать взятку. Нередко взятка становится единственным и весьма эффективным средством защиты от глупости, произвола и неповоротливости государственной машины.

Для бизнесмена коррупция — это способ экспорта рыночных отношений в те сферы, где им нет места, и одновременно — средство подавить конкуренцию там, где она нужна обществу, но очень не нужна этому бизнесмену. Взятка бизнесмена — это приобретение чужой воли, присвоение чужих правовых и властных прерогатив. Для политика коррупция — не только удобная среда, дающая ему постоянный заработок как медиатору между сферой принятия решений и сферой, в которой эти решения прорастают обильной зеленой порослью. И конечно — это не только тема для упражнений в красноречии. Коррупция для него — это важнейший инструмент политической борьбы, это кувалда, которой можно сокрушить любого соперника. Наконец — это трамплин, который может забросить его на верхушку властной пирамиды. Коррупция — любимое дитя журналиста. Ничто не приносит такой доход, как разоблачение в коррупции или, наоборот, уклонение от этого разоблачения. Ничто не будит так журналистскую фантазию, как чужие и большие деньги. Ничто не опровергается с таким трудом, как обвинение в коррупции. Коррупция для журналиста — беспроблемная тема.

Короче говоря, коррупция нужна всем. Поэтому она непобедима. Тем не менее, мы исходим из того, что не бывает абсолютно растленных обществ. И конечно, мы не относим к таковым Россию.

Общество должно понимать, что его выгода состоит в том, чтобы политики принимали решения исходя из общественных, а не корыстных, интересов, чтобы получать товары и услуги, побеждающие в свободной конкуренции, а не за счет подкупа. Мы надеемся, что существуют политики и журналисты, которые в состоянии объяснить это обществу.

Граждане страны должны знать, что ежегодные потери от коррупции, которые несет страна, составляют многие десятки миллиардов денонимированных рублей. Согласны ли наши налогоплательщики на этот дополнительный налог, отчисляемый ими не на армию, не на образование и медицину, а на обогащение

сравнительно небольшой группы людей, на то, чтобы делать экономику слабой, власть — неэффективной, а страну — презираемой?

Наконец, мы рассчитываем на здравый смысл и инстинкт самосохранения многих из тех, кто вынужден подчинять себя правилам коррупционной игры, но понимает, что коррупция, когда с ней не борются, растет и подминает под себя все. Финал здесь один — крах политической системы. Когда падают обломки прогнившей демократии, первыми жертвами становятся те, кто больше всех раздражает рассвирепевшую толпу обывателей. Нетрудно догадаться, что эти жертвы — кичащиеся своим богатством покупатели чиновников и уверовавшие в свою безнаказанность продавцы коррупционных услуг.

Спецификой России является огромная низовая коррупция, постоянная вовлеченность рядовых граждан в коррупционные отношения на дорогах, в муниципальных службах, в многочисленных инспекциях. Низовая коррупция в принципе непобедима одними административными мерами. Годы советской власти это исчерпывающе продемонстрировали. Хотя бы только поэтому власть не в состоянии в одиночку, без общественной поддержки справиться с ограничением коррупции. Следовательно, антикоррупционная программа будет успешной в той мере, в какой к ее реализации будут подключены институты гражданского общества. И, конечно, в той мере, в какой само общество осознает свою ответственность за решение этой задачи.

Вопреки распространенной точке зрения, мы хотели бы выразить сдержанный оптимизм в отношении возможности реализации в России антикоррупционной программы. Он основан прежде всего на том, что инициаторами предлагаемого вам исследования выступили именно общественные институты — Совет по внешней и оборонной политике и Фонд ИНДЕМ. Это значит, что гражданское общество в России есть. В то же время с упомянутыми организациями тесно связаны как отставные, так и действующие представители политической элиты и властных институтов. Значит, и власть в нашей стране не до основания заражена коррупцией. Все это свидетельствует о наличии здорового начала в нашем обществе, которое в состоянии объединившись победить такое зло, как коррупция.

Мы надеемся, что эта брошюра попадет в руки тех читателей, которые захотят внести свой вклад в борьбу с коррупцией. Для них мы сообщаем, что Фонд ИНДЕМ продолжает и развивает работу в этом направлении. Мы устанавливаем информационные и деловые связи с властными институтами и общественными организациями в нашей стране и за рубежом. Мы планируем и развиваем ряд практических программ: оценка экономических потерь от коррупции, экспертиза деятельности органов власти и издаваемых ими нормативных актов на коррупциогенность, анализ практики антикоррупционных дел и т.п. Мы будем признательны всем, кто захочет присоединиться к нашей работе, кто готов поделиться своими идеями, опытом, имеющимися сведениями. Для таких читателей мы сообщаем наши электронные координаты:

<http://www.glasnet.ru/~indemfond>  
E-MAIL: [indemfond@glasnet.ru](mailto:indemfond@glasnet.ru)

# Часть 1. Коррупция в России

## 1.1. Коррупция в России и мире

### 1.1.1. Определение коррупции

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения. Однако, начиная серьезный разговор о ней, нельзя обойти вопрос о том, что имеют в виду авторы, используя понятие «коррупция». Дело не в академизме, а в стремлении к взаимопониманию с читателями.

В данном докладе мы будем говорить преимущественно о «государственной» коррупции, в которой всегда одной из сторон служит лицо, находящееся на государственной службе либо выполняющее некоторые властные полномочия в результате делегирования ему власти от избирателей или каким-либо иным образом. Понимая, что терминологически это не совсем точно, мы будем использовать для таких лиц в качестве синонимов словосочетания «государственный служащий», «чиновник» или «должностное лицо».

Государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.п. Собирая штрафы, налоги или иные предусмотренные законом платежи, чиновник также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник — государственная казна, если не законен — то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник.

Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление как *злоупотребление служебным положением в корыстных целях*. Между этим явлением и коррупцией грань весьма размытая. Очень редко должностное лицо может извлечь незаконную выгоду из своего служебного положения, действуя изолированно, не вовлекая в свою противоправную деятельность других людей, как это бывает, например, при сокрытом от других присвоении не принадлежащих чиновнику средств (можно напомнить об использовавшемся ранее термине «казнокрадство»). В таких случаях обычно не говорят о коррупции.

Чаще бывает по-другому. Ниже приведено несколько примеров, которые можно отнести к ситуациям, обычно описываемым термином «коррупция».



1. Когда командующий округом строит себе дачу за счет государственных средств (материалы, техника, военнослужащие), он действует не один и попадает в определенную зависимость от других лиц, вовлеченных в строительство и его обеспечение. Как правило, используя свою власть для незаконного получения материальных благ, руководитель вынужден расплачиваться за это с «подельниками» незаконным продвижением по службе, премиями или другими способами. Эта ситуация ближе к общепринятому представлению о коррупции, потому что в ней участвует не один человек, а целая группа должностных лиц, коллективно извлекая выгоду из нарушения законов и норм.

2. Когда чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (скажем, выдать лицензию на какой-либо вид бизнеса) создает для этого искусственные незаконные преграды, он тем самым понуждает своего клиента к даче взятки, что часто и происходит. Эта ситуация также ближе к традиционному понятию коррупции, потому что она сопряжена с дачей и принятием взятки. В старой российской юриспруденции такое поведение называли мздоимством.

3. Чаще всего под коррупцией (в узком смысле слова) понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение, морально не приемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например — фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны. Характерные признаки данной ситуации: принимается решение, нарушающее закон или неписанные общественные нормы, обе стороны действуют по обоюдному согласию; обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, обе стараются скрыть свои действия.

4. Наконец, бывают ситуации, когда чиновника вынуждают под давлением или при помощи шантажа принять незаконное решение. Обычно это случается с уже затянутыми в преступную деятельность чиновниками, которые, поддаваясь давлению, фактически получают одну простую выгоду — их не разоблачают.

Надо иметь в виду, что этим перечислением не исчерпывается феномен коррупции.

Полезно различать верхушечную и низовую коррупцию. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т.п.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя, — это также коррупция, которую обычно называют "вертикальной". Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и

низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Здесь, действительно, есть все характерные признаки коррупции, за исключением того, что присутствовало выше — должностного лица. Избиратель обладает по конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». Эти полномочия он делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения — голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его мнению, может представлять его интересы, что является общественно признанной нормой. В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Наконец, упомянем о коррупции в негосударственных организациях, наличие которой признается специалистами. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; он также обязан следовать уставным задачам своей организации; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды. Очевидный пример из российской жизни — кредиты, получаемые за взятки в коммерческих банках под проекты, цель которых — изъять деньги и исчезнуть.

### **1.1.2. Исторический экскурс**

История коррупции не уступает по древности известной нам истории человеческой цивилизации, где бы она ни творилась — в Египте, Риме или Иудее. Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

К временам Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной (с точностью до используемой в те времена терминологии) направленности. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой москвичей: часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей, и заодно царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» — глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.

При Петре Великом расцвели и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Характерен эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен при всем истреблении сибирский губернатор Гагарин.

А потом, через три года, четвертовали за взяточничество обер-фискала Нестерова — того, кто изобличил Гагарина.

На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, елизаветинский канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве «агента влияния») — двенадцать тысяч в той же валюте.

Понятно, что коррупция была неотделима от фаворитизма. Из последних предреволюционных эпизодов, помимо Распутина, имеет смысл упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время первой мировой войны.

Есть документальные подтверждения того, что смена государственного строя и формы правления в октябре 1917 г. не отменила коррупцию как явление, но зато сформировала лицемерное отношение к ней, немало способствовавшее укоренению мздоимства и лихоимства (как выражались предшественники большевиков) в новой административной среде.

После того как 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии, обвинявшихся во взятках и шантаже, и приговорил их к шести месяцам тюремного заключения, узнавший об этом Председатель СНК В.И. Ленин настоял на пересмотре дела. ВЦИК повторно вернулся к этому вопросу и приговорил троих из четырех к десяти годам лишения свободы. В архивах хранятся записка Ленина Д.И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о строжайших наказаниях за взяточничество и письмо Ленина в ЦК РКП (б) с предложением поставить в повестку дня вопрос об исключении из партии судей, вынесших слишком мягкие приговоры по делу о взяточниках. Декрет СНК "О взяточничестве" от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). Интересно, что в этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Кроме того, не был забыт и классовый подход: если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации.

История борьбы Советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

*Во-первых*, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины "взяточничество", "злоупотребление служебным положением", "попустительство" и т.п. Отрицая термин, отрицали понятие, а значит — явление. Тем

самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми последствиями.

*Во-вторых* (и это теснейшим образом связано с «во-первых»), советское «правосознание» всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС "Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра" от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество — это "социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества". Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а "советский административно-управленческий аппарат — это аппарат нового типа". В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

Это абсолютно типичный текст, калькируемый с первых и до последних годов советской власти.

В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в 1975-1980 гг., датированной 21 мая 1981 г., указано, что в 1980 г. выявлено более 6000 случаев взяточничества, что на 50 % больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример — более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами работников контрольных органов, о взяточничестве и мздоимстве в прокуратуре и судах.

Перечисляются основные составы преступлений: отпуск дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций. В качестве причин указываются: серьезные упущения в кадровой работе; бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины; либерализм по отношению к взяточникам (в том числе — и в приговорах судов); плохая работа с общественным мнением. Сообщается о наказании руководящих партийных работников (уровень — горкомы и райкомы) за попустительство взяточничеству. Предлагается принять постановление ЦК.

Таким образом, видно жесткое соответствие между слабым пониманием коррупционных явлений, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними.

*В-третьих*, практически неприкосновенны были высшие советские и партийные сановники. К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Щелокова. Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли Сушков, КГБ и Генеральная прокуратура Союза сообщали в ЦК о побочных результатах следствия: министр Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из зо-

лота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было замято.

Уникальный, но забытый нынче, случай описывает в своей книге «Взятка и коррупция в России» А.Кирпичников, раскручивавший в начале 60-х годов в Ленинграде весьма крупное дело о злоупотреблениях в «Ленминводторге». Следствие по разветвленной цепи взяток вышло на ответственных работников ГУВД и горкома КПСС, добралось до председателя горсовета (члена Президиума Верховного Совета СССР и ЦК КПСС), что повлекло смену руководства прокуратуры города. Дальше прокурору пойти не дали, а то, что дело удалось довести до суда, объясняется лишь политической борьбой, которая шла в тот момент в верхушке КПСС.

*В-четвертых*, с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг (в точности так же, как это было при Петре I — см. выше).

*В-пятых*, коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику. Против законов природы бороться бесперспективно. Об этом свидетельствовала укорененность коррупции как организатора теневого рынка. Именно поэтому она расширялась по мере ослабления тотального контроля.

Последний шанс повлиять на положение дел в описываемой сфере представился прежней власти в июле 1991 г., когда было принято Постановление Секретариата ЦК КПСС «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики». Но, как ни странно, ни о взяточничестве, ни о коррупции в нем не было ни слова.

Весь послевоенный период, во времена перестройки и после нее, рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался следующими процессами: уменьшением централизованного контроля, далее — распадом идеологических скреп, экономической стагнацией, а затем и падением уровня развития экономики, наконец — крахом СССР и появлением новой страны — России, которая на первых порах лишь номинально могла считаться государством. Постепенно централизованно организованная коррупция централизованного государства сменялась «федеративным» устройством из множества коррумпированных систем.

Таким образом, нынешнее состояние коррупции в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции и имеющих исторические корни, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить:

- стремительный переход к новой экономической системе, не подкреплённый необходимой правовой базой и правовой культурой;
- отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций;
- распад партийной системы контроля.

### **1.1.3. Коррупция за рубежом**

Небольшой исторический очерк, приведенный выше, может вызвать тягостное впечатление и усугубить чувство обреченности. Поэтому авторы считают необходимым отметить, что коррупция — интернациональная проблема. Она свойственна всем странам, независимо от политического устройства и уровня экономического развития. Дело лишь в масштабах.

Ни одна страна не может считать себя застрахованной от коррупции. Так, в 1994 г. Швейцария, которая гордилась неподкупностью своих государственных служащих, была потрясена грандиозным скандалом вокруг чиновника из кантона Цюрих — ревизора ресторанов и баров. Ему инкриминировались взятки на сумму почти 2 миллиона долларов. Сразу вслед за этим было начато расследование против пяти ревизоров-взяточников из состава правительства Швейцарии, покровительствовавших отдельным фирмам при организации государственных поставок. Затем разразилось еще два скандала.

Во Франции происходят массовые расследования коррупционных действий, совершаемых бизнесменами и политическими деятелями. В 1993 г. премьер-министр впервые пообещал, что не будет этому препятствовать. «Ситуация во Франции постепенно меняется, еще 10 лет назад здесь запрещалось расследование случаев взяток и коррупции», — утверждал французский судья Жан-Пьер Тьери.

Многочисленные случаи коррупции в Италии, затронувшие самые высокие политические круги, привели к тому, что более 700 бизнесменов и политических деятелей предстали перед судами в результате начавшихся в 1992 г. расследований в Милане.

В сентябре 1996 г. в Берлине прошла специальная конференция по проблемам борьбы с коррупцией. По представленным там материалам во многих крупных городах ФРГ прокуратуры заняты расследованием нескольких тысяч случаев коррупции: во Франкфурте-на-Майне более тысячи, в Мюнхене — около 600, в Гамбурге — около 400, в Берлине — около 200. В 1995 г. было официально зарегистрировано почти 3 тысячи случаев взяточничества. В 1994 г. перед судом оказались почти 1,5 тысячи человек, а в 1995 — более 2 тысяч, причем эксперты считают эти данные лишь вершиной айсберга. В коррупцию вовлечены ведомства по проверке иностранных беженцев, пункты регистрации новых автомобилей и многие другие учреждения. Так, за наличные деньги можно незаконно «купить» право на открытие ресторана или казино, водительские удостоверения, лицензии на отбуксировку неверно припаркованных автомобилей. Наиболее сильно коррупцией заражена строительная индустрия.

Время от времени мы становимся свидетелями крупных коррупционных скандалов, герои которых — лидеры ведущих держав мира и высшие руководители уважаемых международных организаций. Суммы взяток, о которых идет речь, многократно превосходят доходы наших коррупционеров. В одном из своих бюллетеней международная общественная организация «Трансперенси Интернэшнл» (далее — ТИ), цель которой — оказание сопротивления коррупции на международном и национальных уровнях и в бизнесе, утверждала: «Она (коррупция. — *Авт.*) стала привычным явлением во многих ведущих индустриальных государствах, богатство и устойчивые политические традиции которых позволяют, однако, скрыть размах огромного ущерба, наносимого коррупцией социальной и гуманитарной сферам». Исследование, проведенное национальными филиалами ТИ в 1995 г., показало, что «коррупция в государственном секторе принимает одинаковые формы и воздействует на те же сферы независимо от того, происходит ли это в развитой или развивающейся стране».

Абсолютно неправомерно разделение стран по коррумпируемости, основанное на оси Восток-Запад. Исторические исследования дают многочисленные примеры того, как коррупция заносилась в восточные колонии западными колонизаторами. Индонезию, например, заразили коррупцией чиновники голландской Восточно-Индийской компании; на Филиппины она была занесена испанскими колонизаторами, а в Индию — британской администрацией. Филиппины и Бангладеш, восстававшие против военных коррумпированных режимов, дают примеры того, что коррупция не может считаться частью восточной культурной традиции. Сингапур и некоторые другие развивающиеся страны можно привести в качестве примера успешной реализации антикоррупционных государственных программ.

Сравнивая сегодняшнюю Россию и развитые индустриальные страны, обладающие многовековыми демократическими традициями, мы должны учитывать, что пытаемся сопоставлять социальные организмы, находящиеся на разных стадиях развития демократии и рыночных институтов. Нелишне вспомнить, что традиция последовательного (и далеко не всегда успешного) ограничения коррупции насчитывает в «западных демократиях» каких-то 20-30 лет, в то время как период демократического развития этих стран на порядок превышает эти сроки.

#### **1.1.4. Интернациональные аспекты коррупции**

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Открываясь мировому сообществу, Россия также подвергается воздействию этой тенденции. Можно указать на следующие каналы международной коррупции.

**Коррупция в международных организациях** существует в силу общих тенденций: в них также распределяются ресурсы (например, помощь странам-участницам или клиентам этих организаций); их распределяют чиновники, не являющиеся собственниками этих ресурсов. Кроме того, бюрократия в международных организациях находится под менее пристальным контролем по

сравнению с национальными, контролируемая общественностью своих стран. Все это влечет за собой коррупцию, которая, к тому же, в силу специфики работы международных организаций, находится в зоне значительно меньшего риска для участников коррупционных сделок. Издание ТИ отмечает, например: «Мошенничество с бюджетом в Европейском Союзе стало огромной проблемой ...».

Последнее время в России появились публикации о таинственном исчезновении средств, полученных в виде помощи от международных организаций. Есть основания подозревать, что это результат именно такого вида коррупции.

**Коррупция в международном экономическом сотрудничестве** проявляется при создании предприятий с участием иностранного капитала, при реализации инвестиционных проектов и приватизации государственной собственности, при решении проблем раздела продукции и в других формах. От этого вида коррупции не защищена ни одна страна. Так, авторы доклада, сделанного экспертами США, утверждают, что в 1994 г. при заключении крупных контрактов в 80% случаях они достались иностранным компаниям, предлагавшим взятки.

В России сложилась странная ситуация. С одной стороны, многие иностранные бизнесмены оправданно сетуют на коррупцию чиновников, препятствующую нормальному экономическому сотрудничеству. Среди бизнесменов, имеющих дело с Россией и другими странами СНГ, более 70 % опрошенных убеждены в том, коррупция входит в число главных препятствий для развития нормального предпринимательства в России. Президент Всемирного банка Д.Вульфенсон сказал во время своего приезда в Москву в 1996 г.: «После окончания холодной войны коррупция стала главным тормозом на пути демократического развития».

С другой стороны, многие представители иностранных компаний не брезгуют взятками для получения преимуществ в конкуренции. Более того, налоговое законодательство многих стран поощряет такое поведение. Исключением служат законы США, напрямую запрещающие своим бизнесменам использование взяток на территории других стран. Без боязни впасть в преувеличение можно утверждать, что иностранный бизнес вносит свой весомый вклад в рост коррупции в нашей стране.

**Увод незаконных доходов за границу** уменьшает риск коррупционных сделок и тем самым подстегивает коррупцию. От этого страдают многие страны. Известно немало случаев, когда лидеры развивающихся стран прятали в иностранных банках полученные в результате коррупционных действий доходы, исчисляющиеся миллиардами долларов.

В России увод капиталов из страны давно стал проблемой экономики и финансовой системы. Существенную часть этого потока составляют незаконно полученные доходы, в том числе — от коррупционных сделок. Русло для этого потока расчищается отсутствием двусторонних и многосторонних соглашений с участием нашей страны об аресте счетов, о выдаче преступников и т.п.



В заключение следует упомянуть о наличии обратной связи — влиянии национальной коррупции на существенные обстоятельства международной жизни. Достаточно привести один пример: Адольф Гитлер пришел к власти, эксплуатируя, в числе прочего, лозунг коррумпированности Веймарской республики. То, что приход Гитлера к власти стал фактом не только внутригерманским, вряд ли нуждается в доказательстве.

## **1.2. Коррупция как проблема национальной безопасности**

### **1.2.1. Проблемы, порождаемые коррупцией**

В рассуждениях о нынешнем состоянии России масштабная коррупция стала одним из главных и общепринятых тезисов. Только за период 1995-1996 гг. в центральной и региональной российской прессе было опубликовано свыше 3 тысяч материалов, посвященных коррупции, по телевидению показано свыше 150 материалов на эту тему. Более 60 % респондентов в социологических опросах относят коррупцию к проблемам, представляющим угрозу национальной безопасности России; свыше 70 % согласны с утверждением о том, что Россия может быть отнесена к числу коррумпированных государств.

Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни. Описываемые ниже негативные последствия коррупции в большей или меньшей степени уже проявляются сейчас в России.

#### ***Экономические последствия***

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие — государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь — из-за нарушений в ходе приватизации. Последствия те же, что в п.2.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности — при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных "накладных расходов". В итоге страдает потребитель.

6. У агентов рынка появляется неверие в способность власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестицион-

ный климат, и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

### ***Социальные последствия***

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большой части населения. Коррупция подстегивает несправедливое и неправомерное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

4. Коррупционность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, срашиваясь с коррупционными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмывания денег.

5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

### ***Политические последствия***

1. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок.

2. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.

3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.

4. Профанируется и снижается политическая конкуренция. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает угроза разложения демократических институтов.

5. Увеличивается риск крушения нарождающейся демократии по распространенному сценарию прихода диктатуры на волне борьбы с коррупцией.

## **1.2.2. Экономические потери от коррупции**

Следует подчеркнуть, что экономические последствия коррупции гораздо шире и глубже, чем просто величина взяток — цена, которую платят частные

лица или фирмы коррупционерам — чиновникам или политикам. Более того, реальные потери от коррупции значительно превышают те, которые удается исчислить на основании сравнительно небольшого числа выявленных коррупционных актов и доведенных до конца расследований. В тоже время масштаб ущерба, наносимого России коррупцией, поддается денежному исчислению, конечно — приблизительно.

Для оценки потерь от верхушечной коррупции обратимся к известным примерам, когда подобные потери удалось установить.

*Во-первых*, было подсчитано, что в Италии после проведения операции «Чистые руки», направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20 %.

*Во-вторых*, сошлемся на результаты недавних исследований ученых Гарвардского университета, которые цитируются П.Беннетом. Подсчитано, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20 %.

Если применить эту оценку к сумме собранных в России в 1997 г. налоговых поступлений (по утверждению Правительства, 65 % запланированного в бюджете), то 20 % составят 49 триллионов (неденоминированных) рублей в ценах 1997 года. Это больше, чем все бюджетные расходы прошлого года, предполагавшиеся на науку, образование, здравоохранение и культуру с искусством вместе взятые.

В другом докладе оцениваются потери от коррупции, возникающие от того, что коммерческие сделки осуществляются не на основе цен и лучшего качества товаров, а на основе взяток, «подарков», вымогательства. По приблизительным оценкам коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг на 5 — 15%.

Общие дополнительные издержки в 15% эквивалентны сумме налогов со среднего рабочего с ежегодным доходом, т.е. составляют 3450 долларов в год. Если эти средства использовать для развития производства, то количество рабочих мест возросло бы примерно на 10%, что приблизительно составляет 12 миллионов рабочих мест. Это позволило бы обеспечить работой всех безработных США, увеличить средний доход примерно на 10% и прибавить около 5% к среднему ежегодному росту ВВП.

*В-третьих*, упомянем дело одного британского чиновника Министерства обороны, осужденного на 4 года за взятки, которые по минимальной оценке составляли 2,25 миллиона долларов. Эксперты британского филиала ТИ установили, что ущерб, нанесенный действиями чиновника, за которые он получал взятки, составил 200 миллионов долларов, т.е. почти стократно превосходил суммарный размер взяток. Легко убедиться на многих отечественных примерах в том, что соотношение между размером взяток и нанесенным от коррупционных решений ущербом бывает и более существенным.

*В-четвертых*, следует обратить внимание на наиболее распространенный во всем мире источник верхушечной коррупции — государственные заказы и закупки. Для них оценки ущерба (а он, как правило, самый значительный) про-

водились чаще всего. Согласно оценкам, потери от коррупции в этой сфере часто превышают 30 % всех бюджетных затрат по этим статьям. (Если использовать подобный коэффициент, то антикоррупционные меры в состоянии избавить нас от потерь только в военной сфере в размере почти 8 триллионов неденоминированных рублей.)

По словам Удо Миллера, руководителя Счетной палаты земли Гессен, взятки в этой сфере нередко достигают 20% суммы заключаемых сделок; при этом взятки не выплачиваются наличными, а переводятся соответствующим лицам через подставные фирмы или принимают форму завышенных счетов за выполненную работу. По оценкам экспертов, завышенной является стоимость около 40% всех зданий, возводимых по заказу федеральных, земельных и коммунальных властей. По утверждению главного прокурора Франкфурта-на-Майне, коррупция в строительстве наносит государству ежегодный ущерб на сумму в 10 миллиардов марок, в частности, путем завышения на 30% реальной себестоимости работ.

Дитер Фриш, бывший Генеральный директор по развитию в Европейской комиссии, отмечал, что когда в стране увеличиваются потери из-за экономически слабых коррумпированных проектов, эти потери не сводятся к сверхнормативным 10-20 % затрат на взятки, а включают, как правило, всю стоимость непродуктивных и ненужных проектов.

К приведенным примерам можно добавить оценки наших правоохранительных органов, согласно которым криминальные структуры в отдельных отраслях промышленности — нефть, газ, редкие металлы — тратят до 50% получаемой прибыли (реальной, а не декларируемой) на подкуп различных должностных лиц. Если использовать приведенное выше соотношение между размером взяток и потерями от коррупции, то легко установить порядок соответствующих сумм, которые будут исчисляться миллиардами долларов.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, потери от ненадлежащего исполнения бюджета (а оно возможно из-за слабого контроля за коррупционным поведением) составили в 1997 г. десятки триллионов неденоминированных рублей.

Теперь обратимся к низовой коррупции. По подсчетам экспертов общественной организации "Технологии — XXI век" мелкие предприниматели тратят по всей стране на взятки чиновникам минимум 500 миллионов долларов в месяц! В год это оборачивается суммой в 6 миллиардов долларов. (Следует добавить, что приведенные расчеты не включают платежи мелких предпринимателей "крышам".) Предварительный анализ показывает, что 10 % всего дохода в мелком и среднем бизнесе тратится на коррупционные сделки. При этом на начальном этапе (регистрация предприятия и т.п.) расходы существенно выше. «Вход в бизнес» требует разрешений примерно 50 чиновников. Эти потери напрямую перекадываются на рядовых покупателей и клиентов мелкого бизнеса, поскольку потраченные на взятки деньги закладываются в цену товаров и услуг.

К низовой коррупции можно отнести взятки, собираемые чиновниками на пропускных таможенных пунктах. В результате прокурорского расследования в конце 1996 — начале 1997 года деятельности одного из таких пунктов, через который шли грузы с табаком и спиртным, было выявлено, что потери из-за недобора таможенных пошлин вследствие коррупции составили сумму, близкую к 150 миллионам долларов. В год получаем с одного пункта потери в размере около одного миллиарда долларов. А теперь попытайтесь сами распространить это на всю страну.

К перечисленному выше следует добавить слабо изученную и практически не контролируемую у нас коррупцию внутри предприятий и негосударственных организаций. Пример — предоставление коммерческими банками кредитов за взятки. Цитируем фрагмент исследования, предпринятого В.В.Радаевым. «Распространена практика выплаты «комиссионных» банковским менеджерам и чиновникам, обеспечивающим предоставление кредита — от десятой доли выплачиваемых процентов до десятой доли выданного кредита. По нашим данным, на необходимость дачи взяток чиновникам за выделение кредитов указывали 21 % опрошенных руководителей». Кредиты за взятки повышают цену продукции и услуг и понижают эффективность экономики, поскольку доступ к ресурсам получают не те, кто реализует нужные потребителям проекты, а те, кто платит взятки.

Таким образом, при самых оптимистических оценках суммарные потери от коррупции в нашей стране могут составлять не менее 20 миллиардов долларов в год. Эти данные приведены здесь не для того, чтобы кого-либо удивить или напугать. Важно увидеть другое — насколько рентабельными могут оказаться вложения в серьезную осмысленную деятельность по систематическому ограничению коррупции.

## **1.3. Проблемы и условия, порождающие коррупцию**

### **1.3.1. Общие проблемы**

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика — следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Россия переживает сейчас не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому неудивительно, что она следует общим закономерностям развития, в том числе — негативным.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двусторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие, и,

во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны не только России, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации, в первую очередь — переживающих переходный период от централизованной к рыночной экономике. Вот некоторые из этих проблем.

1. **Трудности преодоления наследства тоталитарного периода.** К ним относится прежде всего медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции. Нелишне отметить в этой связи, что одним из самых коррумпированных режимов в истории была фашистская Германия. (Это, кстати, полезно помнить тем, кто надеется победить коррупцию с помощью «сильной руки».)

Другое обстоятельство — преодоление слияния власти и экономики, свойственного тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой. Естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор не сформировалось. Административные органы в России продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

Напомним, что стремительные и кардинальные преобразования в России происходят при сохранении существенной части корпуса государственных служащих. Причем на своих местах остались многие из тех, кто не был в состоянии приспособиться к новым условиям и начать самостоятельный бизнес или применить в нем свой талант, профессионализм, на худой конец — связи. Значит, остались не лучшие. Остались носители старых, описанных выше стереотипов закрытости власти и возможности вмешательства во все стороны жизни. Одновременно оставались и приходили те, кто видел богатые возможности извлечения личной выгоды из административных полномочий.

2. **Экономический упадок и политическая нестабильность.** Обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Это подкрепляется старыми советскими традициями блата как одной из форм низовой коррупции.

Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долговременных вложений, тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, неуклюжее и неуместное присутствие государства в экономике, дефицит четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную прибыль. Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью коррупции.

Политическая нестабильность формирует чувство неуверенности и среди чиновников самого разного уровня. Не имея в этих условиях никаких гарантий самосохранения, они также легче поддаются соблазну коррупции.

В условиях экономического кризиса государство часто пытается, как это делалось в России, усилить налоговый пресс. Это расширяет зону теневой экономики, а стало быть, сферу коррупции. Например, коммерсант, уклонившийся от уплаты налога, уже посадил себя на крючок налогового инспектора и стал прекрасной мишенью для вымогательства взятки под обещание избавить от наказания.

3. **Неразвитость и несовершенство законодательства.** В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Достаточно напомнить, что в России приватизация (ее партийно-номенклатурный этап) проходила вне четкого законодательного регулирования и жесткого контроля.

Если раньше, при советском режиме, коррупцию часто порождал контроль над распределением основного ресурса — фондов, то на начальных этапах реформы чиновники резко разнообразили сферы контроля: льготы, кредиты, лицензии, приватизационные конкурсы, право быть уполномоченным банком, право реализовывать крупные социальные проекты и т.п. Экономическая либерализация сочеталась, во-первых, со старыми принципами чиновничьего контроля за ресурсами (см. п.1), а во-вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это является одним из признаков переходного периода и служит одновременно благодатнейшей почвой для коррупции.

До сих пор сохраняется значительная законодательная неопределенность в вопросах собственности. В первую очередь это касается собственности на землю, нелегальная распродажа которой порождает обильный поток коррупции. К этому следует добавить множество плохо определенных переходных форм смешанной собственности, расплывающих ответственность и позволяющих коммерсантам чувствовать себя чиновниками, а чиновникам — коммерсантами.

Неразвитость законодательства проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур. Здесь различные виды коррупции порождаются:

- противоречивостью законодательства и даже отдельных законов, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов);
- незавершенностью законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. В результате довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Так возникают условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции;
- отсутствием законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.), что

существенно облегчает возможности для коррупции. Все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

**4. Неэффективность институтов власти.** Тоталитарные режимы строят громоздкий государственный аппарат. Речь идет прежде всего об исполнительной власти. Бюрократические структуры стойки и хорошо приспособляются к выживанию при самых тяжелых потрясениях. Причем чем энергичнее преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратит аппарат на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления отстают от этих изменений. В позднем Союзе и ранней России было особо отчетливо видно, как реагировала система управления на усложняющиеся и множасьщиеся проблемы: плодила свои системные пороки, увеличивая аппарат, вводя дополнительные иерархические уровни управления, создавая огромное число безответственных координационных структур. Итог прост: чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угнездиться коррупции.

На первых стадиях преобразований государству особенно трудно научиться всей мощью государственной машины, всей силой закона защищать права собственности, обеспечивать неукоснительное соблюдение прав рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

Неэффективность государства подтверждается и тем, что после разрушения номенклатурной системы не появилась современной системы отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая волна чиновников содержит немало проходимцев, идущих на государственную службу для использования своего служебного положения в целях, весьма далеких от благородных. Нередко встречается прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в административные.

**5. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти.** Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Ухудшение социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающее начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, — все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций.

**6. Неукорененность демократических политических традиций.** Проникновению коррупции в политику способствуют:

- несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели отдают свои голоса за дешевые поддачи или поддавшись заведомой демагогии;
- неразвитость партийной системы, когда партии не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров;



- несовершенство выборного законодательства, чрезмерно защищающего депутатский статус, не обеспечивающего реальной зависимости выборных лиц от избирателей, провоцирующего нарушения при финансировании избирательных кампаний. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов.

Реальная политическая конкуренция служит противовесом и ограничителем для коррупции в политической сфере, с одной стороны, и для политического экстремизма — с другой. В результате снижаются шансы политической нестабильности. Как напоминает один из экспертов по проблемам коррупции, только появление такой конкуренции позволило постепенно снизить коррумпированность выборов в Англии в середине XIX в.

Фиктивная политическая жизнь, отсутствие возможности для политической оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разменивать политический капитал на экономический. При этом, с учетом прочих условий, осуществляется плавный переход от полулегитимного лоббизма к откровенной коррупции.

### 1.3.2. Специфические российские проблемы

Описанные ниже проблемы являются продолжением тех, которые по проявлению или происхождению уходят корнями в советский период. Некоторые из них усугублены условиями переходного периода (частично об этом говорилось выше).

1. **Слабость судебной системы** — одна из основных проблем переходного периода. Система тотального партийного надзора приучала людей искать защиты в партийных организациях, а не в судах (последнее считалось почти неприличным). После распада этой системы на ее месте образовалась правовая брешь, незаполненная до сих пор.

Сейчас в России слабость судебной системы проявляется в том, что:

- бюджет и исполнительная власть плохо обеспечивают содержание судей и деятельность судов;
- слабо исполняются судебные решения;
- низка пропускная способность арбитражных судов, а значит, резко увеличиваются сроки рассмотрения дел в них, что нередко парализует коммерческую деятельность;
- не хватает квалифицированных кадров, соответствующих требованиям новых экономических условий.

В противостоянии коррупции практически не используется серьезный потенциал гражданского судопроизводства.

Отсутствие административной юстиции не позволяет освободить уголовное и гражданское судопроизводство от дел по рассмотрению административ-

ных нарушений, что затрудняет решение множества задач именно в той сфере, которая смыкается с коррупцией.

2. **Неразвитость правового сознания населения** порождена той же причиной — укорененной при советском режиме системой партийного квази-права. Помимо слабого исполнения законов и иных норм, помимо отсутствия культуры и традиции использования права гражданами, проявляются и другие эффекты: в частности, пониженный правовой иммунитет приводит к тому, что практически отсутствует массовое сопротивление «низовой» коррупции.

3. **Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общенародной собственности»** — типично российская проблема. Защита прав и интересов граждан, в том числе — частных собственников, еще не стала центральной задачей. В итоге предприниматели, не находя защиты в сфере права, ищут ее в сфере свободной купли-продажи незаконных услуг чиновников.

4. **Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику** имеет в России корни более древние, чем 70 лет коммунистического режима. Это приводит к тому, что попытки правового регулирования вязнут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад. Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с коренным реформированием системы государственной службы.

### **1.3.3. Экономические условия коррупции**

Государственная коррупция существует постольку, поскольку государство вмешивается в частную, общественную, экономическую жизнь. Проблема в том, что государство, реализуя свое предназначение, обязано осуществлять это вмешательство, и в том, насколько эффективно оно осуществляется. Таким образом, *коррупция — это чаще всего сигнал, указывающий на неуклюжие, неоправданные, неэффективные действия государства.*

В экономической сфере последние годы происходили бурные изменения, появлялись новые непривычные сферы и формы активности, к чему труднее всего приспособивались властные институты. Именно здесь более всего ощущался рост коррупции. Ниже приводится далеко не полный перечень основных сфер государственного присутствия в экономике, изобилующих коррупцией.

1. **Приватизация государственной собственности** везде служит серьезным источником коррупции. В России это обстоятельство усугублялось масштабностью приватизации и слабостью контроля за ее ходом. Еще на начальных стадиях около 30 % всех постановлений по приватизации, по данным правоохранительных органов, содержали нарушения норм действующего законодательства. Практиковалось включение чиновников в число акционеров. По данным МВД, каждое десятое должностное преступление из числа выявленных в период с 1994 по середину 1997 г. совершается в сфере приватизации (5600). Наиболее распространенные нарушения — присвоение денежных средств и

взятки. Почти в половине регионов России к уголовной ответственности привлечены занятые приватизацией чиновники из руководства администраций, территориальных комитетов по управлению имуществом, фондов имущества.

К этому придется добавить многочисленные случаи, не подпадающие под прямую уголовную ответственность: оценивание приватизируемых объектов по заниженным суммам, манипуляции условиями конкурсов, скупка предприятий чиновниками через доверенных лиц. Неслучайно именно приватизация стала последнее время полем для политических схваток, в которых главное оружие — компрометирующие материалы и обвинения в коррупции.

**2. Исполнение бюджета и распределение бюджетных средств** — еще одна благодатная сфера для коррупционеров. В числе основных причин — слабая дисциплина исполнения бюджета при почти полном отсутствии реакции на результаты контрольных проверок Счетной палаты.

Наиболее часто нарушения, наносящие ущерб федеральному бюджету и нередко сопряженные с коррупцией, возникают при следующих обстоятельствах:

- поступление налогов и платежей в федеральный бюджет;
- денежные зачеты;
- получение связанных иностранных кредитов;
- привлечение кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства, вексельные и другие кредиты;
- переоформление задолженности предприятий и организаций субъектов Федерации на государственный внутренний долг РФ и выделение финансовой помощи субъектам РФ;
- необоснованно высокая просроченная дебиторская задолженность;
- нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета.

По свидетельству экспертов взяткой сопровождается почти половина актов по выдаче государственных кредитов или распределения бюджетных средств. Этому благоприятствует неуклюжая налоговая система, согласно которой деньги, собираемые в регионах, должны попасть в федеральный бюджет, а потом снова вернуться в регион в виде трансфертов. Коррупцию подстегивает нереальный и нереализуемый бюджет, который позволяет чиновникам решать, кому сколько недодать, кому перевести деньги раньше, а кому позже. По той же причине недофинансирования создаются внебюджетные фонды различных ведомств, манипуляции с которыми также сопровождаются коррупцией. Отсутствие контроля за расходованием бюджетных средств в регионах питает коррупцию на этом уровне.

Распределение бюджетных средств происходит также через государственные заказы и закупки. До последнего времени и здесь царили закрытость и бесконтрольность, порождавшие безудержную коррупцию. Особенно разла-

гающе закрытость и неподконтрольность при распределении и использовании государственных средств действовали в Вооруженных Силах.

3. **Предоставление эксклюзивных прав (льгот, в том числе — по экспорту и импорту, налогам, лицензирование и т.п.)** — благодатнейшая почва для коррупции. При подготовке проекта концепции Административной реформы производилось анкетирование правительственных ведомств, и среди прочего анкета содержала вопрос о полномочиях, которых не хватает ведомству. Право выдачи лицензий было в числе наиболее распространенных пожеланий.

К этой же категории следует отнести такие коррупциогенные рычаги, как отсрочки налоговых платежей, предоставление льгот заемщикам бюджетных средств, продление кредитных договоров, предоставление государственных гарантий, бюджетные преференции, реализуемые через "бюджет развития".

Региональные власти не уступают федеральным в использовании права предоставления льгот для получения взяток. По данным Генеральной прокуратуры, в одном только Ставропольском крае в 1995 г. было выявлено 130 преступлений должностных лиц в этой сфере.

4. **Банковская сфера** в России начала преобразовываться одной из первых — на рубеже 80-90-х годов фактически происходила ненормативная приватизация существенной части государственного банковского сектора. Создание системы уполномоченных банков, которым передавались в управление бюджетные средства, в условиях высокой инфляции было для последних источником получения колоссальных прибылей. Естественно, что и здесь коррупция пустила глубокие корни.

Сотрудничество чиновников с коммерческими банками позволило цивилизовать формы получения взяток и от традиционных конвертов (а затем — чеמודанчиков) с наличностью перейти к льготным кредитам, завышенным в десятки раз процентам по вкладам и другим, более утонченным, формам благодарности.

В 1996 г. Генеральная прокуратура сообщила о своей озабоченности положением дел в Центральном банке России и его территориальных управлениях. Число уголовных дел, возбужденных по фактам взяточничества чиновников кредитно-финансовых учреждений, росло в период с 1993 по 1995 г. практически экспоненциально (это значит, что взяточники размножались как колония бактерий в питательном бульоне): 1993 г. — 48 дел, 1994 г. — 93, 1995 г. — 143.

5. **Противозаконный лоббизм в законодательных органах** труднее всего поддается контролю и уголовному преследованию, прежде всего из-за гипертрофированной депутатской неприкосновенности. Именно поэтому из общего числа должностных лиц, привлеченных к ответственности за деяния, которые можно квалифицировать как коррупцию (этого термина нет в Уголовном Кодексе), законодатели составляют не более 3 %. Неясно, должно ли служить утешением ходящее по рукам и страницам газет «меню» коррупционных услуг в Государственной Думе с расценками, на порядок меньшими тех, за которые совершают грехопадение законодатели во многих странах с более развитой демократией.

**6. Правоохранительные органы и экономическая преступность**  
срачиваясь создают среду, которая является существенным препятствием для борьбы с коррупцией. Создаются «комплексные бригады», зарабатывающие деньги на развале уголовных дел; за взятки организуется давление правоохранительных органов на конкурентов в коммерческой сфере, эти же средства используются для вымогательства; немало фактов поступления работников правоохранительных органов на службу («по совместительству») в коммерческие структуры и создания таковых под патронажем стражей порядка. Родственники чиновников высокого ранга из таможенных или налоговых органов вдруг, независимо от квалификации, оказываются на весьма денежных должностях в коммерческих структурах. (Не менее удачливы и родственники некоторых высокопоставленных служащих из других органов власти.)

В 1995 г. выявлено 270 случаев незаконного участия в коммерческой деятельности налоговых инспекторов. В 1996 г. за взяточничество были привлечены к уголовной ответственности 404 сотрудника органов внутренних дел. Большинство преступлений в таможенной службе (около 40 %) совершается при одновременном получении взятки.

Коррупция проникает в суды. В этих условиях адвокаты делают взятки эффективным инструментом защиты своих клиентов.

Приведенные выше рассуждения могут показаться умозрительными. Конечно, куда удобнее объяснять все простыми причинами: «люди гнусны», «страха мало» и т.п. Чтобы подтвердить приведенные соображения, сошлемся на обстоятельное исследование, предпринятое Дэниелом Кауфманом. Он собрал данные о коррупции и других сторонах жизни многих стран, включая постсоветские, и изучил зависимость коррупции от других переменных. Некоторые результаты приведены в следующей таблице.

Таблица 1.

Соотношение между характеристиками экономики и политической системы различных стран и уровнем коррупции в этих странах

| <b>Характеристики экономики и политической системы</b> | <b>Коэффициент корреляции с уровнем коррупции</b> |
|--|---|
| Объем теневой экономики                                | 0,79  |
| Уровень производительности экономики                   | - 0,93  |
| Степень укорененности правового регулирования          | - 0,82  |
| Надежность правительственных контрактов                | - 0,79  |
| Степень административного вмешательства в экономику    | - 0,79  |
| Развитость гражданских свобод                          | - 0,67  |

### **1.3.4. Условия для низовой коррупции**

Социологические исследования, показывающие, что 98 % автомобилистов хоть раз в жизни давали взятку инспектору ГАИ, говорят не только о высокой степени коррумпированности этой службы. Данные свидетельствуют о широчайшей коррумпированности общественного сознания, о том, что низовая коррупция внедрена в общественную практику.

Привлекательность низовой коррупции в том, что при минимальном риске для обеих сторон она обладает специфической ценностью не только для получателя (или вымогателя) взятки, но и для взяткодателя. Взятка помогает решать постоянно возникающие бытовые проблемы; она же служит небольшой платой за постоянную возможность мелких нарушений законов и инструкций. Купюра, которую держит в документах владелец автомобиля, лежит там и на те случаи, когда понадобится превысить скорость, проехать в автомобиле в состоянии опьянения. (В Москве взятка в связи с избавлением от санкций за управление автомобилем в нетрезвом состоянии обходится в сумму от 100 до 300 долларов США, в зависимости от марки автомобиля.)

Масштабная низовая коррупция предельно опасна, поскольку, во-первых, создает благоприятный психологический фон для существования остальных форм коррупции и, во-вторых, возвращает вертикальную коррупцию. Последняя же является исходным материалом для формирования организованных коррупционных структур и сообществ.

Низовая коррупция в России возникает почти везде, где рядовой гражданин сталкивается с необходимостью обращаться к государству, или, наоборот, — государство считает уместным тревожить гражданина. Ниже перечисляются только основные сферы.

1. **Жилищно-коммунальной сфера**, как показывают социологические опросы российского населения, воспринимается им как самая коррумпированная. Казалось бы, появление рынка жилья должно привести к уменьшению коррупции в этой сфере. Однако укорененность ее здесь чрезвычайно прочна. Это яркий пример того, что одних мер по ликвидации экономических условий коррупции может не хватать для борьбы с ней.

2. **Правоохранительные органы**, и прежде всего милиция, находятся на втором месте. В последнее время среди привлеченных к ответственности за коррупцию одну четверть составляют работники правоохранительных органов. Как уже упоминалось, наиболее весомый вклад в этот высокий результат вносит ГАИ. Помимо дорог граждане часто вступают в коррупционные отношения с правоохранительными органами при выдаче водительских прав, разрешений на хранение огнестрельного оружия и в иных подобных случаях.

3. **Налоги и таможенные сборы** — прекрасная «питательная среда» для низовой коррупции. Опросы многострадальных российских «челноков» показали, что среди них практически нет тех, кто хоть раз не дал взятку таможеннику.

4. **Призыв на военную службу** последние годы сталкивается с постоянными трудностями. В связи с этим будет небезынтересно узнать, что, по

предварительным оценкам, более половины молодых людей, освобожденных от призыва в армию, добились этого с помощью взяток.

В добавление к перечисленному упомянем еще ряд ситуаций, попадание в которые сопряжено с высокой вероятностью соприкосновения с коррупцией:

- сбор штрафов и иных платежей с населения разными ведомствами;
- выдача разрешений на занятие различными видами деятельности;
- разрешение на строительство и наделение земельными участками;
- контроль со стороны государственных служб (пожарные, санэпидемстанции и т.п.), от которого страдает малый бизнес в России.

Взаимодействие власти с гражданином возникает в двух случаях. Первый — когда власть должна предоставить ему некоторые услуги (дать разрешение, предоставить справку). В подобных ситуациях коррупции способствует (помимо перечисленного в предыдущих разделах):

- сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом;
- незнание гражданами своих прав на получение услуг и обязанностей чиновников на их предоставление;
- сокрытие чиновниками информации о своих обязанностях и правах граждан;
- усложненность бюрократических процедур;
- монополия ведомств на предоставление услуг;
- структурные особенности органов власти, при которых одно ведомство обладает полномочиями и принимать властные решения, и оказывать услуги.

Второй случай, когда власть, выполняя ограничивающую и регулирующую функции, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штрафы за нарушение действующих норм. В этих ситуациях коррупции способствуют следующие условия (помимо перечисленного в предыдущих разделах):

- отсутствие удобных процедур реализации гражданином своих обязательств;
- неадекватность шкал штрафов, способствующая уклонению от их уплаты с помощью взяток.

### **1.3.5. Социально-психологические условия коррупции**

Морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Большинство чиновников рано или поздно сталкивается с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Появление этих обстоятельств за-

висит как от обсуждавшихся выше проблем и условий, порождающих коррупцию, так и от социально-психологических факторов. Поняв их природу, легче определить, что надо делать для борьбы с коррупцией.

Среди наиболее распространенных мотивов — компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы. К потере нравственного иммунитета подталкивают:

- упоминавшееся выше ощущение нестабильности;
- низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы;
- несправедливость при продвижении по службе;
- хамство или некомпетентность начальника.

Бороться с этим можно, соответствующим образом меняя систему государственной службы.

Специалисты отмечают, что в переходные периоды коррупционное решение подчас рассматривается чиновником как своего рода диверсия против новой системы. Взяточник представляет себя идейным борцом с "преступным режимом", являясь, между тем, тривиальным стяжателем.

Принятие первого коррупционного решения может облегчаться информационной средой, окружающей чиновника. Честный чиновник, каждый день слышащий и читающий одно и то же: "У нас берут все!", может начать воспринимать себя белой вороной, неудачником, которому даже взятки никто не предлагает. Такому остается только дожидаться "удачного случая".

Важная особенность социально-психологического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции, — двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно-неприемлемой. Это всячески поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику.

С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта. Продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных органов, борющихся с коррупцией. Обвинения в коррупции стали настолько обыденными и расхожими, что грань между нормой и отклонением стирается.

Чиновник может стать коррупционером не только после принятия критического решения, но и в результате плавного перехода от действий «пограничного» характера к преступным. Это облегчается тогда, когда не налажены четкие технологии управления, принятия решений, когда размыты полномочия и сферы ведения. В переходные периоды плавное вползание в коррупцию облегчается также следованием устаревшим, но еще действующим традициям, культурным стереотипам.

Например, в прежней системе существовал особый вид ценных бумаг — документы, снабженные разными визами, резолюциями и «уголками», от Политбюро до сельсовета. Они допускали неформализованную конвертацию вла-



стного капитала в экономической. Эта практика сохранялась во всех ветвях и уровнях власти и с огромным трудом изживается сейчас.

Подобные эффекты вызываются также одновременным существованием старых и новых стереотипов административного поведения. Советская система позволяла легально конвертировать власть в личный комфорт и нелегально — власть в личный капитал. Но она категорически запрещала обратный путь конвертации. Исключения были, но считались неприемлемыми и время от времени карались. Можно было получить теневое влияние, но нельзя было легально за деньги получить легальную власть.

Нормальная демократия позволяет конвертировать экономический капитал во властный (например, через механизм выборов), но в своих развитых формах препятствует конвертации властного капитала в экономический.

Специфика переходного периода — смешение традиций и культурных стереотипов, свобода практически беспрепятственной конвертации одних форм капитала в другие. В результате должностные лица рассматривают свою службу как продолжение рынка, а демократию трактуют как свободу преобразования нормального рынка в рынок коррупционных услуг.

\* \* \*

Итак, отсутствие реальной борьбы с условиями, порождающими коррупцию, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали, захвату новых учреждений и сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей или сообществ. Коррупция в таких условиях стремится захватить не только экономику, но и политику. В результате стране и обществу наносится гигантский невосполнимый ущерб. Эффективность рыночной экономики резко снижается, а существующие демократические институты разрушаются. Усугубляется экономическое и политическое неравенство населения, увеличивается бедность, растет социальная напряженность. Под угрозу ставятся целостность страны и сохранение ее конституционного строя. Тем самым коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

Эту проблему не способна решить власть в отрыве от общества. Без ложного пафоса, эта проблема касается каждого, кто понял опасность дальнейшего усиления коррупции для себя и своих близких, для своего дела, для общества и страны, кто считает себя гражданином.

## **Часть 2. Антикоррупционная политика**

### **2.1. Борьба с коррупцией**

Антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики. Практически это означает, что необходимо безотлагательно разработать и запустить антикоррупционную программу, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Разработка и реализация такой программы должны базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений; на ясных и продуктивных принципах.

#### **2.1.1. Сегодняшние неудачи и успехи**

В нынешнем законодательстве коррупционные действия могут квалифицироваться следующими статьями Уголовного кодекса: 174 — легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем; 285 — злоупотребление должностными полномочиями; 290 — получение взятки; 291 — дача взятки; 292 — служебный подлог. Вместе с тем многие очень распространенные в России действия явно коррупционного характера не нашли отражения в новом УК. Среди них:

- участие должностных лиц в коммерческой деятельности для извлечения личной прибыли;
- использование служебного положения для «перекачки» государственных средств в коммерческие структуры с целью получения личной выгоды с задействованием для этого подставных лиц и родственников;
- предоставление должностными лицами льгот коммерческим структурам с целью извлечения личной прибыли;
- предоставление государственных финансовых и иных ресурсов в избирательные фонды.

Принятый Государственной Думой в ноябре 1997 г. в третьем чтении Федеральный закон «О борьбе с коррупцией» оказался предельно беззубым. Помимо множества юридических несообразностей и технических огрехов, он содержит в качестве инноваций некоторые дополнительные ограничения на действия должностных лиц. Для этого не было необходимости создавать закон, борьба вокруг которого шла три года, а достаточно было принять поправки к законодательству о государственной службе. Принятие закона «О борьбе с коррупцией» даже после юридической правки может принести скорее вред, чем пользу, по ряду причин, безобиднейшая из которых — разочарование граждан из-за несоответствия между названием закона и ничтожными последствиями его принятия. Представляется, что целесообразность подобного закона сомни-

тельна. Антикоррупционные меры должны пронизывать всю систему законодательства, а не определяться одним законом.

В 1992 г. был издан Указ Президента Российской Федерации "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы". Из-за отсутствия механизмов реализации он оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Его нормы о необходимости чиновникам предоставлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного Указа в 1997 г. А норма, запрещающая чиновникам заниматься предпринимательской деятельностью, не выполняется до сих пор: по данным МВД, в период с 1994 по середину 1997 г. выявлено более 800 случаев подобных нарушений. Понятно, что возможность безбоязненно совмещать государственную службу с коммерческой деятельностью — это не только гигантская брешь для коррупции, но и стимул для занятия государственных должностей исключительно с целью незаконного обогащения.

Так же плохо выполнялся Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации», предусматривающий некоторые ограничительные антикоррупционные меры. Одна из причин — отсутствие в законе механизмов и процедур реализации заложенных в нем норм. Этот недостаток российского нормотворчества весьма распространен и постоянно порождает новые условия, благоприятствующие коррупции.

Для уменьшения коррупции в правоохранительных органах принимались необходимые институциональные решения. Сейчас управления собственной безопасности имеют Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции. По данным Прокуратуры РФ, наиболее эффективна служба внутренней безопасности МВД, силами которой раскрывается 60 % должностных преступлений внутри системы. Кроме того, была принята Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1996-1997 гг., но ее выполнение находилось на крайне низком уровне.

Таблица 2.

Динамика числа осужденных по делам о взяточничестве в СССР (с округлением)

| Год              | 1957 | 1970 | 1980 |
|------------------|------|------|------|
| Число осужденных | 1800 | 3000 | 6000 |

Таблица 3.

Динамика числа осужденных по делам о взяточничестве в Российской Федерации

| Год              | 1994 | 1995 | 1996 |
|------------------|------|------|------|
| Число осужденных | 1114 | 1071 | 1243 |

Состояние борьбы с коррупционными нарушениями можно оценить по динамике судебных приговоров в этой сфере. В табл. 2 приведены данные для СССР, а в табл. 3 — для Российской Федерации.

Заметим, что численность населения Российской Федерации меньше населения СССР на 40 %. В то же время число осужденных за взяточничество сократилось в пять раз. Нет оснований считать, что это произошло из-за резкого роста нравственности во властных структурах.

Но дело не только в этом. Из общего числа осужденных за взяточничество в 1994-1996 гг. приговоры, связанные с лишением свободы, получили лишь 1169 человек (34 %). Если сопоставить эти сведения с данными Прокуратуры РФ, которая за тот же период выявляла в среднем около 5 тысяч "проявлений" взяточничества в год, то выяснится, что обвинительные приговоры выносятся не более чем каждому пятому обвиняемому Прокуратурой, а вероятность попасть за решетку после возбуждения дела Прокуратурой не превосходит 0,08. Одновременно сама Прокуратура постоянно и не без оснований сетует на то, что от МВД она получает дела с таким количеством процессуальных нарушений, что позиции адвокатов в последующих судебных процессах оказываются практически беспроигрышными.

Низкая эффективность правоохранительной системы будет видна еще отчетливее, если рассмотреть КПД ее деятельности в сферах, особо подверженных коррупции во всех странах. Так, по данным Государственной налоговой службы в 1995 г. уголовные дела за получение взяток были возбуждены против 97 работников этой службы; осуждено всего шесть. По статье "Злоупотребление властью" возбуждены дела против 17 работников. Не осужден ни один! Не на много лучше ситуация в 1996-1997 гг. При этом число дел, возбуждаемых против работников службы, год от года нарастает. И это характерно не только для налоговых органов.

В системе правоохранительных органов практически отсутствуют специалисты, на современном уровне понимающие природу коррупции, а следовательно, и методы борьбы с ней. Подавляющее большинство предлагаемых мер связано с противодействием проявлениям коррупции. Об этом свидетельствует не только Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1996-1997 гг. и не только проекты очередных программ по борьбе с коррупцией, разрабатываемые ведомствами охраны правопорядка и предусматривающие нерезультативные "меры по усилению борьбы". Самое опасное — это неправильное объяснение причин, порождающих коррупцию.

Не изменились наивные и абсолютно неработоспособные представления о причинах, порождающих коррупцию. В начале доклада рассказывалось о том, как понимали природу коррупции при советской власти. А вот цитата из преамбулы к проекту одной из программ по борьбе с коррупцией, датированному 1996 г.: "Сложившееся положение стало возможным из-за того, что в органах государственной власти ослаблена работа по подбору и расстановке кадров...".

Можно без колебаний утверждать: правоохранительная система страны не справляется с задачей борьбы с коррупцией. Тому есть как минимум три

причины. Во-первых, одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции; борьба с коррупцией — не криминальная, а системная проблема, о чем подробно говорилось выше. Во-вторых, низко качество работы правоохранительных органов, которые сами разъедаются коррупцией, а профессиональный уровень работников в общей массе не соответствует сложности проблем. В-третьих, правоохранительная система не может в одиночку справиться с этой задачей; ее должны решать сообща государство и общество.

Ситуация начала несколько меняться в 1997 г. Осуществляется переход к открытости конкурсов на государственные заказы, укрепляется бюджетная дисциплина. Приняты законы, которые должны способствовать сужению плацдарма коррупции: «Закон об исполнительном судопроизводстве», «Закон о судебных приставах», «Закон о приватизации», «Закон о банкротстве». В бюджете на 1998 г. предусмотрено увеличение на 48 % финансирования судебной системы.

Однако эти тенденции пока слабы, и есть опасность того, что первые попытки окажутся последними. Уже налицо промедления с выполнением поручения Президента о подготовке Концепции административной реформы, которая должна была включать существенный антикоррупционный блок. Еще в октябре прошлого года предполагалось опубликовать проект Концепции для обсуждения. До сих пор это не сделано.

### **2.1.2. Борьба с коррупцией: предпосылки и ограничения**

Чтобы понять и оценить перспективы борьбы с коррупцией в России, необходимо проанализировать возможное участие в решении этой проблемы основных партнеров: органов власти, ключевых компонентов гражданского общества (предпринимательства, независимых средств массовой информации, общественных институтов) и общества в целом. Неудивительно, как и будет показано ниже, что в той сложной ситуации, которая сложилась в России, все эти «игроки» несут в себе и положительные и отрицательные «заряды» относительно борьбы с коррупцией.

1. **Средства массовой информации**, с одной стороны, давно и прочно стали основной ареной, на которой разворачиваются баталии вокруг коррупционных сюжетов. Они хорошо подаются и пользуются спросом. Не существует исключительной групповой монополии на негосударственные СМИ, следовательно, пока эта тема не может быть снята с повестки дня.

С другой стороны, деловая элита осознала могущество СМИ и то обстоятельство, что политическая рентабельность серьезных вложений в них может иметь полезные экономические последствия. В результате мы являемся свидетелями борьбы между экономическими кланами за информационные каналы (в широком смысле этого слова). Неурегулированность юридических и экономических отношений между журналистами и их «хозяевами» влечет широкое распространение теневых и даже коррупционных отношений в этой сфере. В итоге негосударственные СМИ рискуют превратиться из мощного отряда гражданско-

го общества в инструмент борьбы между экономическими и бюрократическими кланами.

2. **Российский бизнес** целесообразно рассматривать состоящим из трех неравных частей. К первой и много меньшей относятся основные финансовые группы, выросшие на бюджетных деньгах и доступе к административным ресурсам. С одной стороны, пока эти группы ожесточенно конкурируют и к ним добавляются новые, России не грозит полностью стать олигархическим государством. Антикоррупционные взаимные удары стали в последнее время важным средством борьбы групп, обнажая многое для граждан и готовя их к более серьезным фазам борьбы с коррупцией. Кроме того, борьба по таким правилам воспитывает страх перед использованием, по крайней мере, самых наглых коррупционных действий; помогает естественному отбору и в чиновничьей среде, и в методах достижения успеха в бизнесе; работает на (пока слабые) антикоррупционные усилия властей.

С другой стороны, "игры с огнем", которыми занимаются кланы, поражая друг друга вбросами компромата, могут иметь неожиданные последствия: гибель мощных (по нашим масштабам) финансовых империй; проявление "эффекта бумеранга", когда жертвой становится тот, кто первый поднимает оружие; впечатляющий крах эффективных чиновничьих карьер. Все это либо уже происходит, либо близко к осуществлению. Но в относительно нестабильной политической ситуации возможны более серьезные последствия: крах правительства и откат от реформистской политики. Страх перед подобными возможностями подталкивает различные группировки к консолидации во имя самосохранения. Подобная консолидация может стать препятствием для борьбы с коррупцией.

Ко второй части российского бизнеса следует отнести представителей «второго эшелона» бизнеса, не допущенного (а часто и не рвущегося — из страха или брезгливости) к бюджетной кормушке и потому прежде всего заинтересованного в нормальных правилах экономической игры. Предприниматели, вставшие на ноги в условиях реальной конкуренции, не заинтересованы в сращивании власти и бизнеса, являющемся питательной средой коррупции.

Между тем эта часть российского бизнеса плохо консолидирована и не имеет постоянных эффективных механизмов отстаивания своих интересов. Одновременно власть, по сложившейся традиции, взаимодействует с представителями первого малочисленного отряда бизнесменов, большей частью игнорируя «широкие слои» предпринимателей, которые могли бы стать существенной опорой в антикоррупционных усилиях.

Наконец, третья группа предпринимательства, обозначаемая часто как «малый и средний бизнес» и являющаяся по демократическим стандартам основой среднего класса, буквально повязана сплошной низовой коррупцией. Последняя не только препятствует бизнесу, но и буквально унижает целый социальный слой. Это становится источником возрастающего социального напряжения в тех группах, которые, как показывает история, являлись движущей силой не только буржуазных революций, но и фашистских переворотов.

3. **Российское общество** сильно разочаровано властью. Существенный вклад в это разочарование вносит устойчивый стереотип ее коррумпированности. Российское общественное сознание, еще не защищенное укорененностью гражданской ответственности и приверженностью демократическим принципам, весьма склонно поддаться соблазну простых рецептов, из которых один из самых распространенных — "сильная рука". Поэтому крайне тяжело будет обрести доверие граждан и их поддержку при реализации серьезной антикоррупционной программы.

В то же время в последние годы резко выросло число общественных организаций, которые в гораздо меньшей степени охвачены ржавчиной коррупции, чем другие сферы жизни. Эти институты гражданского общества могут стать серьезным подспорьем при реализации программы по борьбе с коррупцией.

4. **Российские власти** сами обеспокоены потерей поддержки в обществе. Необходимость продлить свое существование посредством выборов заставляет власти (когда осознанно, когда инстинктивно) заботиться об усилении своей легитимности. Очевидно, что борьба с коррупцией — один из эффективных инструментов решения этой задачи. Антикоррупционная риторика с удовольствием применяется представителями всех частей политического спектра. Однако любые шаги по ограничению коррупции носят до сих пор либо символический, либо фрагментарный характер.

Запуск и реализацию системы антикоррупционных мероприятий тормозит ряд препятствий:

- на достаточно высоком уровне есть лица, которым может быть инкриминирована коррупционная деятельность;
- существует большой пласт чиновников, не заинтересованных в изменении сложившейся ситуации;
- во власти сохранились и преобладают старые стереотипы, определяющие упрощенные подходы к решению задач, подобных борьбе с коррупцией.

**Поскольку ограничение коррупции неотделимо от коренного реформирования всей государственной машины, реализация подобной программы требует серьезного политического обеспечения и специфических политических условий, включая консолидацию большей части властных элит.**

Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых тяжелых этапах предшествующих преобразований.

Между тем сохраняется опасная ситуация, при которой коррупция, являясь актуальной частью политической повестки дня, используется в клановом противостоянии, но реальных мер по борьбе с ней не предпринимается. Существуют три модели развития подобной ситуации, которым ниже даны условные географические названия. Все три модели описывают превращение коррупции

в системное явление, т.е. в неотъемлемую часть политического устройства и всей общественной жизни.

**Азиатская модель:** коррупция — привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с функционированием государства. Несмотря на масштабность коррупции в России, эта модель ей не грозит по ряду причин, среди которых не последней оказывается та, что гражданские свободы стали в России значимым фактором общественной и политической жизни.

**Африканская модель:** власть продается "на корню" группе основных экономических кланов, договорившихся между собой, и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен при следующих условиях:

- политическая власть в стране остается неконсолидированной;
- финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются;
- формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты.

Для страны это означало бы сворачивание демократии и использование демократических процедур в качестве камуфляжа; экономика окончательно примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

**Латиноамериканская модель:** попустительство коррупции дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спихватившаяся власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, образующей государство в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность переход к африканской модели.

Весь мировой опыт демонстрирует: истерия борьбы с коррупцией расчищает путь диктатурам. Парадокс в том, что, установившись, диктатура еще больше раскручивает коррупцию, увеличивая ее масштабы и разлагая власть. Наконец, общества, находящиеся в переходном состоянии от тоталитаризма (или долговременной диктатуры) к демократии, носят в себе вирус тоталитарного реванша под лозунгом борьбы с издержками демократии, среди которых коррупция — в числе первых.

Альтернатива этому только одна — разработка и реализация государственной антикоррупционной политики на основе консолидации большей части политических сил и при тесном взаимодействии с институтами гражданского общества.



Очевидно, что Россия еще не подпадает ни под одну из описанных выше моделей, ни под какое-либо их сочетание. Значит, **коррупция в России еще не стала системной. Шанс еще не упущен.**

### **2.1.3. Международный опыт борьбы с коррупцией**

Согласно ранжированию 52 стран по степени коррумпированности, проведенному ТИ в 1997 г. на основе опросов бизнесменов, аналитиков и широкой общественности, Россия находится на 49-м месте (ранги увеличиваются в порядке увеличения степени коррумпированности). Это означает, что по сравнению с 1996 г. ситуация у нас в стране ухудшилась. Надеюсь на исправление этого прискорбного обстоятельства, полезно оценить опыт стран трех типов: не преодолевших коррупцию, болевших коррупцией в тяжелой форме, но умудрившихся существенно снизить ее, слабо коррумпированных стран, предпринимающих для этого серьезные усилия.

Одним из соседей России по упомянутой выше таблице является Китай, испытывающий те же трудности переходного периода, что и наша страна. Коррупция неоднократно объявлялась в Китае важнейшей национальной проблемой на партийных и государственных форумах, периодически начинались кампании борьбы с коррупцией, сводившиеся в основном к борьбе против коррупционеров. В итоге на непродолжительный срок коррупция пряталась, но вслед за тем возникала с новой силой.

Основная причина неудач китайских антикоррупционных кампаний уходит корнями в стратегию реформирования экономики и политической системы, избранную китайским руководством. Ее суть — постепенная либерализация экономики при сохранении фундамента политической системы, обширного государственного контроля, политического монополизма КПК. В частности, под жестким государственным и административным контролем функционируют рынки земли и недвижимости, ограничивается передвижение граждан, особенно в свободные экономические зоны, сохраняются элементы централизованного распределения ресурсов, судьба многих предприятий, производств зависит от организационных решений, принимаемых властями. Тем самым сохраняются и усугубляются все описанные выше негативные эффекты переходного периода, способствующие процветанию коррупции.

Китай — типичный пример страны с переходной экономикой, где сохраняется сильная централизованная власть, которая, однако, не может обуздать коррупцию в силу объективных обстоятельств, связанных с переходным периодом. Можно ожидать, что шанс на реальное ограничение коррупции в Китае появится только после серьезной реконструкции политической системы и изменения принципов государственного присутствия в экономике.

По различным экспертным оценкам Нигерия относится к числу самых коррумпированных стран. В конце 80-х годов в результате взлета цен на нефть нигерийские бароны и их синдикаты (криминальные банды) получили огромные барыши. Эти деньги могли бы, но не были пущены на пользу общества. Позже синдикаты стали изыскивать новые пути для обогащения, и, как заметил вы-

сланный нигерийский академик Юлиус Ихонвбер, «единственными путями оказались поставка наркотиков, контрабанда валюты и т.д».

С 1994 г. исследовательский отдел лондонского журнала Economist дал Нигерии рейтинг одного из самых опасных для ведения бизнеса мест. Коррупция в Нигерии продолжала процветать, и некоторые экономисты предполагали, что ее доля в ВВП страны составляет 10%. Коррупция существовала и на нижних уровнях, где чиновники просили «подарки» за выполнение даже простой бумажной работы, впрочем, в основном из-за того, что им самим приходилось месяцами ожидать свою низкую зарплату. У иностранных бизнесменов при приезде в Нигерию (особенно в Лагос) обслуживающие чиновники и чиновники иммиграционной службы постоянно спрашивали, привезли ли те «подарки», особенно интересуясь американскими долларами. На высших правительственных уровнях Нигерии коррупционная практика стала практически институциональной, особенно при распределении контрактов на «супер-проекты» и на продажу лицензий для производства редких товаров потребления. Предполагается, что от 10 до 15% «переплата» на аукционах по продаже контрактов передается на иностранные банковские счета государственных чиновников. Другой практикой является «продажа» лицензий на импорт, особенно редких товаров, таких как лекарства, рис, растительное масло.

Экономика страны продолжает стагнировать, что постоянно подрывает внутреннюю стабильность страны и затрагивает экономику других стран. Все попытки демократизации и экономических реформ в Нигерии провалились.

Коррупция, сочетающаяся со слабостью государства, невыполнением им своих минимальных обязанностей, является серьезной проблемой для многих других развивающихся стран Африки, Латинской Америки, Азии. Для каждого из этих регионов можно привести примеры стран, где образовался «порочный круг» бедности, отсталости и коррупции.

Вместе с тем есть страны, начавшие преобразования и мало-помалу вышедшие на «благотворный цикл реформ». В таких странах удается обуздать коррупцию.

Уганда была клептократическим государством в первый постколониальный период. До 1967 г. режим правил страной без выборов и создал к 1971 г. предпосылки прихода к власти Иди Амина, при котором правительство практически превратилось в систему организованной преступности, наживавшейся за счет населения. Процветали поддержка экономически невыгодных проектов, чрезмерных военных расходов, взятки за получение государственных контрактов, грабительский контроль над экспортом, экспроприация собственности.

В ходе гражданской войны в 1986 г. под руководством Йовери Музевени было создано новое правительство, которое начало преобразования. Были предприняты реформы социально-экономической политики, менялись объем и способы государственного регулирования экономики для уменьшения базы извлечения коррупционных доходов. Реформировались государственные учреждения с целью упрощения бюрократических процедур; сокращался аппарат, улучшались оплата труда чиновников, их профессиональная подготовка; был

создан жесткий этический кодекс. Кроме того, была укреплена служба Генерального инспектора, имеющего полномочия проводить расследования, выдвигать обвинения и привлекать к ответственности. Немалую роль сыграла организация кампании по связям с общественностью для консолидации общественных усилий, направленных на борьбу с коррупцией.

Действующая в Гонконге (Китай с 1 июля 1997 г.) Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК) является одним из примеров института, успешно реализующего решительные меры против глубоко укорененной коррупции. Основой для борьбы служит тщательный мониторинг действий властей — как со стороны официальных институтов, так и со стороны отдельных граждан, — а также судебное преследование виновных.

Однако у комиссии есть свои проблемы. Главная из них та, что она отчитывается только перед губернатором. А комиссия по борьбе с коррупцией, отчитывающаяся перед единоличным правителем, может быть использована как инструмент репрессии против политических противников; такие обвинения делались и в адрес НКБК. Ее проверяли несколько комиссий по надзору и независимые судебные инстанции, но без скандалов все же не обошлось. Чтобы подобная организация не вышла из-под контроля, она должна отчитываться не перед главой исполнительной власти, а перед законодателями, как служба Генерального инспектора в Уганде и Центральное финансово-контрольное управление в Соединенных Штатах. Сильная независимая организация по борьбе с коррупцией — это мощное оружие, обладающее доверием и нацеленное на перспективу. Но следует делать все возможное, чтобы такая организация не стала инструментом тенденциозного использования в политических целях.

Агентство (комиссия) по борьбе с коррупцией в Сингапуре подчинялось премьер-министру Ли Куан Ю, обладая при этом значительной политической и функциональной независимостью.

Одной из ключевых мер антикоррупционной программы в Сингапуре было существенное повышение заработной платы государственных служащих. Отчитываясь в 1985 г. перед парламентом об оправданности затрат на содержание аппарата, премьер-министр говорил: «Я являюсь одним из самых высокооплачиваемых и, вероятно, одним из самых бедных премьер-министров стран третьего мира... Имеются различные пути решений. Я же предлагаю наш путь в рамках рыночной экономики, который является честным, открытым, оправдываемым и осуществимым. Если вы ему предпочтете лицемерие, вы столкнетесь с двуличием и коррупцией. Делайте выбор».

С июля 1973 г. специальная антикоррупционная программа была развернута в Министерстве финансов Сингапура. Эта программа включала, в частности, следующие меры:

- совершенствование процедур взаимодействия с гражданами и организациями с целью исключения проволочек;
- обеспечение прозрачности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими;

- введение ротации чиновников для избежания формирования устойчивых коррупционных связей;
- проведение непредвиденных проверок;
- обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях;
- введение процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер каждые 3-5 лет.

Введя в действие в начале 70-х годов антикоррупционную программу, Сингапур достиг в этом впечатляющих успехов и теперь занимает девятое место в рейтинге коррупционности (это значит, что менее его коррумпированы только восемь стран).

В результате серьезных целенаправленных усилий позитивные сдвиги отмечаются в Перу. Там с 1990 г. началось наступление на коррупцию и неэффективность в сфере услуг. К 1995 г. доход в этой сфере был повышен от \$625 миллионов до \$2.6 миллиардов в год и было уменьшено среднее время отгрузки товаров с пяти дней до двух часов.

«70% служащих общественного сектора в Перу профессионально тренированы, тогда как в 1990 г. их было всего 2%, и любое свидетельство коррумпированности ведет к немедленному увольнению», — отмечал Генеральный секретарь Мировой организации потребителей Джеймс Шейвер.

Многим странам, достаточно чистым в отношении коррупции, — они входят в первую десятку или двадцатку стран по рейтингу коррупционности, по-видимому, удалось создать эффективный механизм борьбы с этим явлением. К таким странам относятся (по увеличению рейтинга): Дания, Финляндия, Швеция, Новая Зеландия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Австралия, Сингапур, Люксембург, Швейцария, Ирландия, Германия, Великобритания, Израиль, США, Австрия.

Рассмотрим некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в таких странах. Коррупция, во-первых, осознается правительством этих стран как серьезная проблема национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. Четко разделяются два аспекта коррупции: политическая и экономическая. Развитие политической коррупции может привести к неконтролируемости политической ситуации в стране и представляет угрозу демократическим институтам и балансу различных ветвей власти. Экономическая коррупция снижает эффективность рыночных институтов и регулирующей деятельности государства. Важно отметить, что усилия по ограничению коррупции в этих странах, как правило, институционализированы и впечатляют своим масштабом.

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры.

1. Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий — наказаний за коррупционные действия. Еже-

годно министр внутренних дел этой страны представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции.

2. Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

3. Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию. Эта система указывает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений.

4. Основной мерой наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например пенсионного и социального обслуживания. Шкала наказаний включает в себя также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей.

5. Во всех значимых организациях, в частности в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок чиновников, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц. Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном, и в моральном планах вести себя честно и эффективно.

6. Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

7. Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными для общественности.

8. Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны.

9. Создана специальная система обучения чиновников, разъясняющая, в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

10. Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

11. Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

12. Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнародуют случаи коррупции и часто проводят их независимые расследования. В то же время клеветнические сообщения приводят к утере общественного доверия и репутации соответствующих источников ин-

формации. Тем самым предотвращается, в значительной степени, безответственность в подготовке разоблачительных материалов.

Израиль является одной из достаточно свободных от коррупции стран. Это обеспечивается, наряду с аналогичными применяемым в Нидерландах мерами, системой определенного дублирования мониторинга за возможными коррупционными действиями. Оно осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающего независимостью от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа Ведомства за чистоту правительства. Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности. Очень важна независимость этих организаций от руководства министерств и ведомств, чьи чиновники могут быть вовлечены в коррупцию. На управление по борьбе с коррупцией, входящее в Администрацию премьер-министра, возложена также обязанность постоянно обучать чиновников предотвращению возможных коррупционных действий и координировать работу различных внутриведомственных служб по борьбе за чистоту государственных органов.

Важную роль также играют СМИ. Согласно высказыванию одного из крупнейших политических деятелей этой страны, наиболее опасны для его политической карьеры обвинения в коррупции, которые могут появиться в уважаемой газете.

Следует отметить, что в Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует.

#### **2.1.4. Принципы борьбы с коррупцией**

Планируя программу борьбы с коррупцией, необходимо исходить из следующих предпосылок.

1. Абсолютная победа над коррупцией невозможна. Более того, в нормальном состоянии власти и общества случаи коррупции являются технологически полезными сигналами о неполадках в методах работы власти.
2. Не существует стран, априори обреченных на масштабную и хроническую коррупцию. Россия не является исключением из этого правила.
3. Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.
4. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления.

5. Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно, на это направлены все силы и властей, и общества.

6. Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.

7. Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения.

Из приведенного выше анализа следует, что антикоррупционная политика должна включать в себя меры, направленные на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех ее уровнях;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- уменьшение выгод для обеих сторон, участвующих в коррупционной сделке, от заключения последней;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред;
- влияние на мотивы коррупционного поведения;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Основная причина экспансии коррупции в переходный период — несоответствие между новыми условиями, в которых должен функционировать государственный организм, и старыми механизмами этого функционирования. Значит, основные усилия антикоррупционной программы должны быть направлены на налаживание работы государственного механизма в новых условиях. Одновременно необходимо стремиться к таким системным изменениям, которые бы меняли установки, ценности, стереотипы поведения и чиновников, и остальных граждан.

## **2.2. Основы антикоррупционной программы**

### **2.2.1. Меры общего характера**

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится к реализации узкой антикоррупционной программы, но должна пронизывать все программы обновления. В этих случаях антикоррупционная программа выступает также в качестве дополнительного обоснования реализации соответствующих мер в смежных программах. Кроме того, это подразумевает необходимость координации, с тем чтобы избежать дублирования или, наоборот, сложить усилия.

Ниже приведены некоторые меры, общие для антикоррупционной и других программ, как уже осуществляемых, так и тех, которые должны реализовываться в будущем. Поскольку весьма распространено представление о том, что главное средство борьбы с коррупцией — преследование коррупционеров, перечисляемые ниже меры сопровождаются необходимыми комментариями, содержащими указания на антикоррупционный эффект приводимых мер.

### ***Экономика и сфера финансов***

Приведенный в первой части анализ должен убеждать в том, что совершенствование механизмов и разумное определение сфер государственного присутствия в экономике должны сужать почву, на которой процветает коррупция. Тот же эффект дает наведение порядка в сфере государственных финансов. Ниже это иллюстрируется несколькими примерами.

1. *Переход к реальным и реализуемым бюджетам* ликвидирует ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера «личного усмотрения» при принятии решений чиновниками (кому давать, а кому нет, кому раньше, а кому позже).

2. *Обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров* (и другие подобные меры) дают возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования взяток как средства защиты своих коммерческих интересов.

3. *Совершенствование налогового законодательства* уменьшает теневую (следовательно, в более высокой степени зараженную коррупцией) зону экономики, ограничивает возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов.

4. *Уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности* облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции.

### ***Социальная сфера***

1. *Коммерциализация части социальных (в том числе — коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции* превращают коррумпированный, теневой рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг.

2. *Расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота* уменьшает зависимость граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничивает низовую коррупцию.

3. *Делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов)* — одно из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции. Общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю, менее бюрократизированы. Кроме того, они актуаль-



но направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

### ***Укрепление судебной системы***

Это одна из ключевых задач при реализации антикоррупционной программы, актуальность которой вряд ли нуждается в обосновании. Здесь понадобится:

- гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы;
- усовершенствовать систему подготовки и отбора кадров;
- укрепить арбитражные суды, ввести в их работу большую процедурную и информационную надежность;
- развить административную юстицию.

Одновременно необходимо резко снизить возможности для проникновения коррупции в судебный корпус, о чем подробнее говорится ниже.

### ***Укрепление местного самоуправления***

Можно сильно потеснить низовую коррупцию, введя реальную зависимость системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективного местного самоуправления. Практика показывает, что, например, местная дорожная полиция, находящаяся в ведении избираемых населением органов местного самоуправления, несравненно менее коррумпирована, нежели автоинспекция, входящая в систему органов внутренних дел.

Однако местное самоуправление должно развиваться параллельно борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В противном случае местное самоуправление попадет под контроль преступности.

### ***Укрепление независимых контрольных структур***

Самый независимый орган в нашей стране — *Федеральное Собрание*. Пока Конституция ограничивает его контрольные функции. Однако их можно вводить и законодательным путем, но только при условии жесткой процедурной регламентации осуществления контрольных функций. В противном случае сами эти функции могут стать источником коррупции.

*Счетная палата* — в некотором смысле уникальный орган в системе властных институтов России. Он практически не зависит от Президента и исполнительной власти, поскольку финансируется самостоятельно напрямую из бюджета. Этот орган по праву может считаться вторым по степени независимости от исполнительной власти. Уже сейчас его активность приносит казне в 20 раз больше, чем затрачивается на его финансирование (только по «прямому» счету).

Но, к сожалению, потенциал Счетной палаты еще не полностью реализуется системой государственного контроля. Среди причин — отсутствие жестких механизмов применения санкций по материалам заключений Счетной палаты и недостаточная численность — 700 человек. Для сравнения — в аналогичных органах США и Польши соответственно 3 500 и 1 500 человек персонала.

Целесообразно расширять полномочия Счетной палаты. В частности, можно ввести должность специального контролера за распределением государственных заказов, их конкурсностью, когда это возможно, и соответствием спецификациям и стандартам, если конкурс невозможен.

Из-за политических баталий в Государственной Думе четыре года не работал институт Уполномоченного по правам человека. Между тем он также может использоваться в ограничении коррупции. Очевидный пример, относящийся к его сфере ведения, — обеспечение прав граждан на информацию о деятельности государственных органов.

### ***Реформа исполнительной власти***

1. *Получение населением информации о планах, решениях и действиях властей.* Цель — налаживание общественного контроля за властью. Возможности населения получать информацию должны обеспечиваться законодательно предусмотренной обязанностью властей предоставлять эту информацию и неукоснительными санкциями за нарушение этих обязанностей.

2. *Четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг.* Сейчас многие правительственные ведомства совмещают выполнение этих функций. Это не только снижает эффективность управления, но и способствует коррупции.

3. *Введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом.* Сейчас у нас, в отличие от большинства других стран, основная часть подобных решений принимается коллегиально: Правительством или всевозможными комиссиями. Коллективная безответственность — замечательный щит для коррупции.

4. *Введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки.* Там, где это невозможно, должны применяться жесткие спецификации и стандарты на продукцию и услуги.

5. *Уменьшение монополии и создание конкуренции в сфере оказания государственных услуг.* Рынок коррупционных услуг функционирует по законам "экономики дефицита", поэтому необходимо всячески облегчать доступ граждан к государственным услугам.

6. *Избавление от внебюджетных фондов, осуществляющих выплаты чиновникам.* Бюджетное недофинансирование органов исполнительной власти заставляет их создавать внебюджетные фонды, пополняемые за счет отчислений, связанных, как правило, с выполнением ведомством своих функций (платежи, штрафы и т.п.). Внебюджетные фонды контролируются гораздо слабее, что способствует разрастанию коррупции.

7. *Совершенствование конституционной системы сдержек и противовесов.* Пока Конституция поддерживает слишком жесткую защиту Президента от лишения полномочий, сохраняется зависимость (особенно — материальная) законодательной и судебной властей от исполнительной, слаб парламентский контроль за исполнительной властью.

### ***Реформа государственной службы***

1. *Существенное увеличение денежного содержания государственных служащих* (что особенно важно для низшего и среднего звеньев). Здесь нужно преодолевать естественный комплекс неполноценности: "как можно повышать, когда в стране плохо!". В Сингапуре, успешно реализовавшем антикоррупционную программу, существенное повышение заработной платы началось задолго до начала экономического процветания страны и в условиях крайне распространенной коррупции.

Одновременно с увеличением денежного содержания и введением мощной системы социальных гарантий необходимо избавляться от устаревшей системы ведомственных льгот, связанных с бытом чиновников.

2. *Отладка механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических назначенцев».* Установление для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных «политических назначенцев» дает полезный эффект. Присутствие в окружении начальника карьерных чиновников, меньше зависимых от воли этого начальника, уменьшает возможность его коррупционного поведения.

3. *Принятие Этического кодекса государственного служащего* позволит формировать на государственной службе моральную обстановку, в которой уменьшается вероятность коррупционных действий.

4. *Усиление роли законов в действиях чиновников* неизбежно способствует ограничению коррупции. Для этого могут понадобиться, в частности, следующие меры:

- разграничение компетенций и защита компетенции чиновников;
- уменьшение сферы действия личного усмотрения;
- установление жесткого порядка взаимодействия чиновников и граждан, при котором гражданам всегда и полностью известны их права и обязанности чиновников;
- введение в ряде важных случаев уголовных мер ответственности для чиновников за факт нарушения закона (не только при наличии доказуемого злого умысла);
- ужесточение контроля над государственными служащими и ответственности за отклонения от предписанного законами поведения.

5. *Повышение престижа государственной службы.* Необходимо избавляться от распространения вредного мифа — «воруют все», создающего дополнительный благоприятный фон для распространения коррупции. Средствам

массовой информации нужно помогать «отделять зерна от плевел». Полезно введение профессиональных конкурсов на низовом уровне и корпоративных наград за честность и профессионализм на среднем и высшем уровнях бюрократии. Здесь могут быть полезны как государственные усилия, так и активность негосударственных организаций.

Таблица 4.

Соотношение между стратегическими задачами, мерами общего характера и эффектом при реализации антикоррупционной программы

| Стратегическая задача                               | Комплекс мер                                | Содержание предлагаемых мер  | Антикоррупционный эффект  |
|---|---|--|---|
| Повышение макроэкономической стабильности           | Укрепление бюджетной сферы                  | Сокращение бюджетного дефицита, принятие реалистичного бюджета, укрепление бюджетной дисциплины, обеспечение открытости бюджета  | Сокращение сферы «личного усмотрения» при распределении бюджетных средств   |
|   | Совершенствование налоговой системы         | Упрощение налогового законодательства, упрощение системы предоставления деклараций о доходах, укрепление налоговых органов   | Уменьшение теневой сферы экономики, ограничение возможностей шантажа предпринимателей   |
|   | Законодательные меры                        | Обеспечение гарантий прав собственности, контрактов, акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров   | Укрепление доверия предпринимателей к государству   |
| Совершенствование работы государственных институтов | Укрепление законодательной власти           | Устранение излишних законов, совершенствование процедур законодательной деятельности, введение постоянной экспертизы на коррупциогенность законодательных норм   | Уменьшение коррупциогенности законодательного процесса  |
|   | Укрепление исполнительной власти            | Четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг. Введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имущества. Введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки, ввод жестких спецификаций и стандартов на продукцию и услуги. Избавление от внебюджетных фондов, осуществляющих выплаты чиновникам. | Сокращение сферы для вымогательства взяток, повышение прозрачности власти   |
|   | Развитие местного самоуправления            | Укрепление местной власти в совокупности с введением ясных инструкций по функционированию, и созданием органов проверки власти населением  | Сближение власти с общественностью, упрощение процедур взаимодействия и общественного контроля  |
|   | Реформирование государственной службы       | Коммерциализация части государственных услуг, повышение конкурентности среди государственных служб, делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества, увеличение зарплат государственным служащим, улучшение качества отбора кадров, принятие этического кодекса, повышение ясности инструкций и прозрачности сферы полномочий чиновников                                     | Уменьшение стимулов коррупционного поведения у чиновников, сокращение возможностей для коррупции при взаимодействии граждан с чиновниками |
| Повышение подотчетности и прозрачности государства  | Совершенствование судебной системы          | Повышение независимости судебной системы, увеличение зарплат, улучшение условий работы, повышение качества отбора кадров, укрепление арбитражных судов, развитие административной юстиции  | Повышение доверия к судебной системе, обеспечение стабильности права  |
|   | Укрепление независимых контрольных структур | Расширение полномочий Счетной палаты, обеспечение работы института Уполномоченного по правам человека  | Повышение эффективности контроля за возможными коррупционными действиями  |
|   | Поддержка институтов гражданского общества  | Привлечение институтов гражданского общества к реализации антикоррупционной программы  | Укрепление доверия общества к власти, повышение эффективности антикоррупционных мер   |

### ***Поддержка институтов гражданского общества***

Победить коррупцию можно только с привлечением институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в такой победе. Это тем более необходимо в условиях серьезного отчуждения общества от власти. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении проблемы подобного масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан, а значит, шанс на достижение поставленных целей.

Без привлечения общественности нельзя обуздать низовую коррупцию, поскольку на нижних уровнях управления коррупция малочувствительна к властным импульсам, идущим сверху, и может быть потеснена только при напоре снизу, усилиями граждан и институтов гражданского общества.

Поэтому, реализуя программу борьбы с коррупцией, власть должна эффективно привлекать к этому широкие общественные круги, в первую очередь — предпринимательские, и независимые средства массовой информации. Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе — навыков антикоррупционного поведения.

Перечисленные выше меры общего характера затрагивают многие сферы государственной жизни и активности гражданского общества. Их влияние на конечную цель — сокращение коррупции — будет видно яснее из табл.4. В ней перечисленные выше меры сгруппированы вокруг решения важных стратегических задач реформирования системы власти и добавлены примыкающие по содержанию меры из числа перечисленных ниже.

#### **2.2.2. Институциональные меры**

Исполнительным органом по реализации антикоррупционной программы могло бы стать постоянно действующее Агентство по борьбе с коррупцией. Как это делалось при реализации практически всех серьезных антикоррупционных программ, целесообразно обеспечить при этом максимальную независимость Агентства. Это возможно, если его создание и работа будут регламентироваться законом, а руководитель Агентства будет утверждаться Парламентом по представлению Президента.

Задачи Агентства:

- разработка конкретных проектов в рамках антикоррупционной программы;
- представительство в органах власти, осуществляющих реализацию внутренних антикоррупционных программ (см. ниже раздел «Ведомственные антикоррупционные программы»);
- сбор и анализ данных о коррупции в стране, изучение деятельности органов власти и административных процедур с точки зрения их коррупциогенности;
- экспертиза нормативных актов на их коррупциогенность;

- принятие и рассмотрение жалоб, касающихся предполагаемых коррупционных действий, консультирование граждан и организаций по методам противодействия и ограничения коррупции;
- ведение расследований по всем приписываемым или предполагаемым коррупционным нарушениям, случаям вымогательства и шантажа, злоупотребления служебным положением в корыстных целях, в соответствии с нормами и процедурами, установленными законодательством;
- участие в работе комплексных бригад по расследованию наиболее важных случаев коррупции;
- создание службы юридической защиты жертв коррупции, включающей постоянно действующие "горячие линии";
- информирование общественности о ходе реализации антикоррупционной программы;
- организация взаимодействия с институтами гражданского общества в сфере борьбы с коррупцией.

Важно, чтобы методы работы такого органа служили образцом того, что должно внедряться по мере реализации антикоррупционной программы: прозрачность, конкурсность, высокий административный и профессиональный уровни, использование антикоррупционных механизмов и т.п.

Эффективное подключение общественности к борьбе с коррупцией может быть обеспечено созданием *Общественного* агентства по борьбе с коррупцией, в которое вошли бы представители наиболее значимых общественных организаций, занятых борьбой с коррупцией. В функции этого органа могли бы входить:

- выработка единой политики общественных организаций;
- координация активности общественных организаций;
- общественный контроль над деятельностью Агентства по борьбе с коррупцией и над реализацией антикоррупционной программы;
- подготовка и реализация антикоррупционных соглашений между корпоративными ассоциациями и органами власти;
- работа с населением в рамках антикоррупционной программы.

Следует учитывать, что создание подобной структуры — не веяние политической моды, а одно из необходимых условий успешной реализации антикоррупционной программы.

### **2.2.3. Прямые антикоррупционные меры**

Перечислим конкретные меры для ликвидации очевидных недостатков функционирования властных институтов, напрямую способствующих коррупции. Эти меры должны осуществляться совместно с реализацией общих мер. Только

тогда можно надеяться, что изменения не будут носить косметического характера.

### ***Ослабление влияния коррупции на политику***

*Первая задача* — уменьшить влияние коррупции на процесс выборов. Борьба за чистоту и прозрачность выборных процедур, прежде всего — финансирования избирательных кампаний, абсолютно прагматична. Ее цель — предотвратить возможность шантажа политиков после избирательных кампаний и тем самым предохранить общество от коррупционных решений, которые могут принимать такие политики в противоречии с интересами страны и ее граждан.

Для этого необходимо пересмотреть нынешние выборное законодательство и практику, с тем чтобы решить следующие задачи:

- повысить государственный и общественный контроль над выборными процедурами;
- увеличить допустимый размер избирательных фондов, приведя его в соответствие с реальными затратами на проведение избирательных кампаний;
- разрешить заблаговременно формировать партийные или избирательные фонды для сбора взносов граждан (за три месяца сформировать значительные фонды из подобных взносов нереально, поэтому кандидаты часто идут в обход закона);
- ужесточить контроль над соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний, наказания за соответствующие нарушения должны быть не меньшими, чем наказания за нарушения традиционных экономических "правил игры";
- повысить роль и независимость системы избирательных комиссий, одновременно увеличив их прозрачность для общественного контроля.

*Вторая задача* — уменьшить влияние коррупции на деятельность законодательных органов. Для этого надо упростить процедуры привлечения депутатов к уголовной ответственности. Понадобится ужесточить контроль за процедурной стороной законотворчества. Очень важен усиленный общественный контроль за деятельностью законодательных органов.

Нередко коррупция в законодательных органах используется для пополнения партийных касс. Поэтому на более поздних стадиях целесообразно ввести общепринятую практику финансирования парламентских партий из государственного бюджета, сопрягая это с увеличением контроля государства за деятельностью партий в рамках Конституции и законов страны. Способы и источники финансирования политических организаций и политических акций должны быть абсолютно прозрачны для общества.

Необходимо стимулировать создание партий, ответственных перед избирателями, прозрачных для них, обладающих механизмами политической социализации своих выдвиженцев и несущих за них ответственность. При действующей Конституции это должно быть сопряжено с изменением избирательной сис-

темы. Выборы по спискам — атрибут парламентской республики. При отсутствии мандата на формирование Правительства для победившей партии или коалиции выборы по спискам только развращают партии имитацией актуальности политической борьбы.

### ***Укрепление правоохранительной системы***

Коррупционность правоохранительных органов, недостаточная квалификация кадров, занимающихся борьбой с коррупцией, — в числе главных препятствий для реализации антикоррупционной программы. Поэтому совершенствование их работы, очистка от внутренних предателей — одна из первоочередных задач. При ее решении необходимо:

- повышение заработной платы в первую очередь работников правоохранительных органов (к этой категории целесообразно относить, естественно, налоговые и таможенные службы). В дальнейшем их содержание должно превосходить содержание работников «гражданских служб»;
- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение современных информационных технологий;
- кадровое обновление правоохранительных органов, сопряженное с сокращением численности Вооруженных Сил страны при условии развертывания сети переподготовки увольняемых в запас военнослужащих, которые должны пополнять ряды правоохранительных органов;
- создание под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации межведомственного научного и учебного центра. В его задачи должны входить анализ и обобщение опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовка кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая внутренние службы безопасности);
- разработка и выпуск новой специальной и учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов;
- организация стажировок российских специалистов в странах, в которых были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

Поскольку государственная служба сопряжена с повышенной ответственностью, необходимо для определенных категорий должностных лиц и для определенных видов преступлений рассмотреть возможность внесения дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс. Цель — расширить доказательственную базу коррупционных преступлений, включив в нее материалы, получаемые с помощью технических средств сбора информации (например, аудио- и видеозаписи). Это крайне важно при доказательстве таких преступлений, как взятка.

Чрезвычайно слабо сейчас используются антикоррупционные возможности судов. В первую очередь это касается гражданского судопроизводства, специфика которого по сравнению с уголовным делает его более эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Необходимо распространять практику применения гражданских исков со стороны государства против чиновников, уличенных в коррупции, и со стороны фирм против своих конкурентов, если последние



коррупционными действиями нанесли ущерб потерпевшим. Возможно, понадобится внести соответствующие поправки в Гражданский кодекс.

Главная задача — поставить обе стороны коррупционных сделок в условия повышенного риска больших материальных потерь из-за противозаконной деятельности. Это можно сделать, используя недовольство потерпевших от коррупционных действий. Проигравшие от чьей-то коррупции фирмы, потерпевшие представители органов власти, взятокодатели, которых вынуждают давать взятку, могут стать энергичными союзниками при реализации антикоррупционных мер. Такими союзниками могут стать общественные организации, конечно — в той мере, в какой они осознают, что каждая коррупционная сделка наносит ущерб всему обществу.

### ***Ведомственные антикоррупционные программы***

Каждому ведомству присуща определенная специфика, свои структура коррупционных преступлений и методы их осуществления. Для каждого из них следует с привлечением сторонних специалистов разрабатывать специфические программы.

Реализация ведомственных антикоррупционных программ должна происходить под контролем инспекторов, направляемых в соответствующие ведомства Агентством по борьбе с коррупцией.

Ведомственные антикоррупционные программы могут содержать наборы мер, формируемые в зависимости от задач и специфики конкретных ведомств. Список таких мер может включать, в частности:

- введение практики периодического перевода чиновников на новое место работы внутри ведомства или на сходное место работы в другом ведомстве (издержки на переобучение в любом случае меньше потерь от коррупции);
- повышение эффективности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими с помощью введения рандомизированных схем контроля и переноса акцента с формального контроля за исполнением на контроль ответственности действий подчиненного поставленным задачам;
- усиление контроля и мер ответственности за проволочки при работе с гражданами;
- уменьшение дефицита доступа к государственным услугам;
- обеспечение специального режима работы офисов по приему граждан (информирование о правах граждан, обязанностях чиновников, введение технологий, ускоряющих работу).

Одна из основных задач разработки и реализации ведомственных антикоррупционных программ — выработка мер по ограничению "вертикальной" коррупции (системы незаконных выплат нижестоящими чиновниками вышестоящим).

Необходимо ввести практику периодического обновления ведомственных антикоррупционных программ каждые три-пять лет.

К этой же сфере относится ревизия зараженных коррупцией государственных экономических и социальных программ. Цель — одни отменить, другие пересмотреть и изменить механизмы реализации. Одновременно должны вводиться новые процедуры разработки, утверждения и реализации государственных программ. Эти новые процедуры должны включать в себя антикоррупционные принципы и механизмы.

### ***Законодательные меры***

Представляется бессмысленным вводить юридическое понятие коррупции наравне с ее конкретными проявлениями (например, взяткой), поскольку любые попытки заключить это понятие в жесткие рамки приведут к тому, что часть коррупционных действий окажется за пределами действия Уголовного кодекса или иного закона. По той же причине нецелесообразно регулировать борьбу с коррупцией одним законом о коррупции. Более эффективно подойти к решению задачи системно, предусмотрев средства борьбы с коррупцией во всем комплексе законодательных актов.

Это значит, что реализация антикоррупционной программы по перечисленным выше направлениям должна подкрепляться подготовкой и принятием ряда законодательных актов, охватывающих разные сферы регулирования, среди которых могут быть:

- закон о лоббизме;
- закон об ответственности за легализацию преступных доходов;
- закон о конфискации имущества и доходов, приобретенных в результате незаконных сделок (существует опыт применения подобного законодательства в Италии);
- закон о государственном контроле над соответствием крупных расходов на потребление декларированным доходам;
- закон о декларировании доходов и имущества высшими должностными лицами и государственными служащими. Задача этого закона — охватить механизмом декларирования судей и избираемых членов законодательных органов разных уровней наряду с чиновниками;
- дополнения в основы законодательства о государственной службе: введение ограничений для чиновников переходить на работу после увольнения с государственной службы в коммерческие организации, которые были ему прежде подконтрольны или были связаны с ним в соответствии с его компетенцией. Подобное ограничение должно распространяться и на лиц, избираемых в законодательные органы;
- дополнения в действующее законодательство, в результате которых будут признаваться недействительными сделки, договора, полученные от органов власти лицензии и разрешения, если установлено, что они обязаны своим появлением коррупционным действиям;
- выборное законодательство (см. соответствующий раздел выше);
- развитие административного законодательства.

Особое направление законодательной работы — ревизия действующего законодательства, которая должна осуществляться по следующим направлениям:

- распутывание противоречий и прояснение туманностей в действующем законодательстве, поскольку все это создает возможность для чиновного произвола и коррупции;
- "закрытие" многочисленных отсылочных норм в действующих законах;
- ревизия шкалы наказаний за коррупционные действия с учетом того, что часто завышенные наказания мешают доказательству преступлений;
- дифференцирование в Уголовном кодексе коррупционных действий;
- пересмотр шкал пошлин, штрафов и т.п. (слишком высокие штрафы так же неэффективны, как и слишком низкие, поскольку стимулируют уход от них с помощью взятки).

Целесообразно ужесточить контроль над ведомственным нормотворчеством и ввести постоянно действующую экспертизу законодательства на «антикоррупционность».

### ***Пропаганда и образование***

Этот комплекс мер должен реализовываться по следующим направлениям:

- популяризация примеров успешных антикоррупционных программ в других странах;
- борьба в средствах массовой информации с мифом обреченности России на коррупцию;
- стимулирование деятельности общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России и распространяющих полученную ими информацию;
- разработка, постоянное практическое применение и использование в средствах массовой информации индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения ветвей власти и деятельность конкретных их представителей;
- создание системы «локальной гласности» для информирования населения о действиях наиболее «выдающихся представителей» низовой коррупции (главным образом — силами общественных организаций);
- постоянное информирование общества о ходе реализации антикоррупционной программы (выпуск бюллетеней, информационных материалов и т.п.).

Важная роль в борьбе с коррупцией принадлежит средствам массовой информации. Их задача — не только информировать общественность о конкретных случаях коррупции, но и пропагандировать антикоррупционную программу, сообщать об ее успехах, учить граждан навыкам антикоррупционного

поведения, формировать новые нормы гражданской морали. Одновременно необходимо поддержать СМИ, защитив их законодательно. Возможно, целесообразно пересмотреть ряд действующих норм, в частности — о раскрытии источников информации (или сузить сферу применимости действующей нормы).

Необходимо менять ситуацию с зависимостью государственных СМИ исключительно от исполнительной власти, которая, очевидно, не является единственным государственным институтом. Без этого нереально говорить о гласности при борьбе с коррупцией. Необходимо вводить паритетный контроль над государственными СМИ с участием Федерального Собрания.

### ***Международное сотрудничество***

Если национальная коррупция обусловлена проявлением более общих проблем конкретной страны, то коррупция, порождаемая международным взаимодействием, связана с несовершенством этого взаимодействия. Стало быть, необходимо предпринимать усилия, направленные на усовершенствование механизмов взаимодействия. Эта работа может осуществляться по следующим направлениям.

#### *1. Юридические меры предполагают:*

- сближение основ законодательства в сфере государственного присутствия в экономике;
- присоединение к международным соглашениям о помощи при выдаче преступников;
- заключение со странами — партнерами по экономическим связям соглашений об отказе от коррупции как средства конкуренции вплоть до законодательного закрепления соответствующих принципов;
- введение международных стандартов бухгалтерского учета;
- введение дискриминационных мер для бизнесменов из тех стран, законодательство которых не препятствует использованию взяток.

#### *2. Полицейские меры могут включать:*

- налаживание международного информационного обмена (в частности — о фирмах, практикующих использование взяток);
- унификацию представлений о доказательственной базе в сфере коррупции (это необходимо, например, для аргументации при ходатайствах о выдаче уголовно преследуемых лиц);
- заключение двусторонних и многосторонних соглашений о совместных оперативных мероприятиях;
- заключение соглашений о взаимной помощи, связанной с выдачей уголовно преследуемых лиц, опросом свидетелей, доступом к банковским счетам и наложением на них ареста.

Главная задача этих мер — существенно повысить риск от перемещения преступных капиталов или их обладателей в другие страны.

### *3. Партнерская помощь:*

- обучение кадров, занятых борьбой с коррупцией;
- помощь в разработке антикоррупционных программ;
- помощь в разработке и реализации пропагандистских мер.

\* \* \*

Нужно быть готовым к тому, что на первых стадиях реализации антикоррупционной программы резко возрастут показатели, характеризующие уровень коррупции в стране. Это неизбежно из-за двух обстоятельств: введения четких методов учета, преодоления анемии правоохранительной системы.

Естественно ожидать, что реализация антикоррупционной политики может встретить сопротивление на разных уровнях административной иерархии.

Нельзя утешать себя тем, что повышение уровня коррупции всегда сопровождает глобальные переходные процессы. Есть страны, которые на стадии модернизации пережили всплеск коррупции, но смогли его побороть целенаправленными усилиями. Но существуют и другие примеры — страны, в которых реформы вызвали увеличение коррупции, а отсутствие целенаправленной и всесторонней борьбы с ней привело к ее укоренению.

Выбор за нами. Нам ясно, от чего мы уходим. Но то, к чему мы придем, зависит от совместных усилий по борьбе с коррупцией.

## Использованная литература

**Джонстон М.** Что может быть предпринято по отношению к укоренившейся коррупции: Пер. доклада на Ежегодной конференции Мирового банка по проблемам развития экономики. — Вашингтон, 1997.

**ИТАР-ТАСС**, 29.04.96. Изложение статьи Г.Р.Чеддока в «Крисчен сайнс монитор».

**ИТАР-ТАСС**, 19.09.96. Борьба с коррупцией в ФРГ.

**Кирпичников А.И.** Взятка и коррупция в России. — Санкт-Петербург: Альфа, 1997.

**Отчет о мировом развитии 1997:** Государства в изменяющемся мире. — Москва: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС», Международный банк реконструкции и развития, 1997

**Радаев В.В.** Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. — Москва: Центр политических технологий, 1998.

**Роз-Аккерман С.** Коррупция и развитие: Пер. доклада на Ежегодной конференции Мирового банка по проблемам развития экономики. — Вашингтон, 1997.

**Системы общегосударственной честности:** Пособие Транспаренси Интернешнл/ Под ред. Дж. Поупа: Пер. с англ. — Берлин: Транспаренси Интернешнл, 1996.

**Bennett P.** Sleazy Does It // Business Central Europe, December 1997 — January 1988. — P.26.

**Kauffman D.** Corruption: Some Myths and Facts // Report on Conference "National and International Approaches to Improving Integrity and Transparency in Government", OECD & OSCE with the support of the EDI. Paris, 15-16 July, 1998.

**Transparency** International Submission Prepared for the Russian State Duma on the Draft Federal Anti-Corruption Law. — Berlin, 1994.

**Интернет**, <http://www.constitution.org/costcorr.txt>. The Cost of Corruption and Abuse, Constitution Society, 1994.