

**БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ:
УСПЕХИ И НЕУДАЧИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

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. Разборка и реализация такой программы должна базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений; на ясных и продуктивных принципах.

Сегодняшние неудачи и успехи

В нынешнем законодательстве коррупционные действия могут квалифицироваться следующими статьями Уголовного кодекса: 174 - легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем; 285 - злоупотребление должностными полномочиями; 290 - получение взятки; 291 - дача взятки; 292 - служебный подлог. Вместе с тем ряд очень распространенных в России действий явно коррупционного характера не нашел отражения в новом уголовном кодексе. 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 финансов и иных ресурсов в избирательные фонды.

В 1992 году 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 представлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного Указа 1997 года. А норма, запрещающая чиновникам заниматься предпринимательской деятельностью, не выполняется до сих пор: по данным МВД, в период с 1994 по середину 1997 года 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.

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. Состояние борьбы с коррупционными нарушениями можно оценить по динамике судебных приговоров в этой сфере. В табл. 1 приведены данные для СССР, а в табл. 2 - для Российской Федерации.

Таблица 1 Число осужденных за взятки в СССР (округленно)

Год			
	1957	1970	1980
Число осужденных	1800	3000	6000

Таблица 2 Число осужденных за взятки в Российской Федерации

Год			
	1994	1995	1996
Число осужденных	1114	1071	1243

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 пяти 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 отчетливее, если рассмотреть КПД ее деятельности в сферах, особо подверженных коррупции во всех странах. Так, по данным Государственной налоговой службы, в 1995 году уголовные дела за получение взяток были возбуждены против 97 работников этой службы, а осуждено всего шесть. По статье "Злоупотребление властью" возбуждены дела против 17 работников. Из них не осужден ни один. Немного лучше ситуация в 1996-1997 гг. При этом число дел, возбуждаемых против работников службы, год от года нарастает. И это характерно не только для налоговой службы.

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 и без того не реализуемые Федеральные программы по усилению борьбы с преступностью, и не только проекты очередных программ по борьбе коррупцией, разрабатываемые ведомствами охраны правопорядка и предусматривающие не приносящие результата "меры по усилению борьбы". Самое опасное - это неправильное объяснение причин, порождающих коррупцию.

Не изменились наивные и абсолютно неработоспособные представления о причинах, порождающих коррупцию. Вот цитата из преамбулы к проекту одной из программ по борьбе с коррупцией, датированной 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 минимум три причины. Во-первых, одни

меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции; борьба с коррупцией - не криминальная, а системная проблема. Во-вторых, низкое качество 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 проблемой; ее должны решать сообща государство и общество.

Ситуация начала несколько меняться в 1997 году. В соответствии с задачами, поставленными в Послании Президента Российской Федерации, осуществляется переход к открытости конкурсов на государственные заказы, укрепляется бюджетная дисциплина. Закон "Об исполнительном производстве", Закон "О судебных приставах", Закон "О приватизации", Закон "О банкротстве". В бюджете на 1998 год было предусмотрено увеличение на 48% финансирования судебной системы. С декабря 2000 года повышаются оклады работникам органов внутренних дел, суда и прокуратуры.

Однако эти тенденции пока слабы, и есть опасность того, что первые попытки окажутся последними. Уже налицо промедление с выполнением поручения Президента о подготовке Концепции административной реформы, которая должна была включать существенный антикоррупционный блок. Еще в октябре 1997 года предлагалось опубликовать проект Концепции для обсуждения. До сих пор этого не сделано.

Борьба с коррупцией: предпосылки и ограничения

Чтобы понять и оценить возможности 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, что в той сложной ситуации, которая сложилась в России, все эти "игроки" несут в себе 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 продаются и пользуются спросом. Не существует исключительной групповой монополии на негосударственные СМИ, следовательно, пока эта тема не может быть снята с повестки дня.

С другой - деловая элита осознала 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 гражданского 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 выбросами 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 отказ 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 в частности, 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 "мелкий 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 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 охвачены ржавчиной коррупции в гораздо меньшей степени, 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 специфических политических условий, включая консолидацию большей части властных элит.

Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых опасных 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 даны условные географические названия. Все три модели соответствуют условиям превращения коррупции в системное явление, то есть 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 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 между собой;
- 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. Спohватившаяся власть оказывается на десятилетия втянутой в жестокое 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 становится вероятен переход к африканской модели.

Весь мировой опыт демонстрирует: история борьбы с коррупцией расчищает путь диктатурам. Парадокс в том, что, установившись, диктатура еще больше раскручивает коррупцию, увеличивая ее масштабы и разлагая власть. Наконец, общества, находившиеся 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 России еще не стала системной. Шанс еще не упущен.

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 коррупция является технологически полезным сигналом 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 власти, и общества.
6. Антикоррупционная программа должна реализоваться 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 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;
- увеличения 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.

Детерминация коррупционного поведения

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 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 наследия тоталитарного периода. К ним относятся прежде всего медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции. Нелишне напомнить в этой связи, что одним из самых коррумпированных режимов в истории была фашистская

Германия. (Это, полезно помнить тем, кто надеется победить коррупцию с помощью "сильной руки".)

Другое обстоятельство - преодоление экономики, свойственной тоталитарным режимам с централизованной системой управления.

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 играть, особенно на региональном уровне, 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 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 блага как одной из форм низовой коррупции.

Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долговременных вложений, тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, неуклюжее и неуместное присутствие государства в экономике, отсутствие четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную выгоду. 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 налогов, уже посадил себя на крючок налогового инспектора и стал прекрасной мишенью для вымогательства взятки под обещание избавить от наказания.

3. Незрелость и несовершенство законодательства. В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Достаточно напомнить, что в России начало приватизации (ее партийно-номенклатурный этап) проходило 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 реализовать 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 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);
- незавершенность законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. В результате довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Тем самым создаются условия появления нечетких, "закрытых", плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции;
- отсутствие законодательного регулирования процедур подготовки нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений Правительства и т.п.), что существенно облегчает возможности для коррупции. Все 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 тратится аппаратом на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления, отстают от 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 защищать права собственности, обеспечить неукоснительное соблюдение правил рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

Неэффективность государства проявляется в том, что после разрушения номенклатурной системы не появилась новая, современная система отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая волна чиновников

содержит немало проходимцев, идущих на государственную должность с заранее обдуманной намерениями использования своего служебного положения в целях, весьма далеких от благородных. Нередко прямое делегирование "агентов влияния" из коммерческих структур в административные.

5. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти. Демократическое государство в состоянии и* решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Спад социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающий 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 отдадут свои голоса за дешевые подачки 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 стороны. 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, невозможность политической оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разминать политический капитал на экономический. При этом, с учетом прочих условий, осуществляется плавный переход от полулегитимного лоббизма к откровенной коррупции.

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.

1. Слабость судебной системы - одна из основных проблем переходного периода. В СССР суды, работавшие под нажимом партийных органов, нередко были ширмой в делах, связанных с коррупцией. Система тотального партийного надзора приучала людей искать защиту в партийных организациях, а не в судах (последнее считалось почти неприличным). После распада этой системы на ее месте образовалась правовая брешь, не заполненная 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 разгружать уголовное и гражданское судопроизводство от дел по рассмотрению административных нарушений, что затрудняет решение множества задач именно в той сфере, которая смыкается с коррупцией. Фактически административная юстиция подменялась раньше партийным прессингом, имевшим различные формы, в том числе институционализированные в виде комитетов партийного контроля.

2. Незрелость правового сознания населения порождена той же причиной - укорененной при советском режиме системой партийного квазиправа. 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 свободной купли-продажи, прибегают к незаконным услугам 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, порождающей привычку работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад. Следовательно, антикоррупционная программа России должна быть сопряжена с коренным реформированием системы государственной службы.

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 прежде всего сигнал, указывающий на неуклюжие, неоправданные, неэффективные действия государства.

В экономической сфере в последние годы происходили бурные изменения, появлялись новые непривычные сферы и формы активности, к чему труднее всего

приспосабливались 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 года по середину 1997 года 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 администрацией, территориальных комитетов по управлению имуществом, фондом имущества.

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

2. Распределение бюджетных средств - еще одна благодатная сфера для коррупционеров. 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, сколько недодать, кому перевести деньги раньше, а кому позже. По той же причине недофинансирования создаются внебюджетные фонды различных ведомств, манипуляции с которыми также сопровождается 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 разлагающе 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, лицензированию 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 коррупциогенные рычаги, такие как отсрочки налоговых платежей, предоставление 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 году было выявлено 130 преступлений должностных лиц в этой сфере.

4. Банковская сфера в России начала преобразовываться одной из первых - на рубеже 80-90-х гг. 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 - чемоданчиков) с наличностью помогло перейти к льготным кредитам, завышенным в десятки раз процентам по вкладам и другим, более утонченным формам благодарности.

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

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, срашиваясь, 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 создание таковых под патронажем стражей порядка. Родственники чиновников высокого ранга из таможенных и 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 году выявлено 270 случаев незаконного участия в коммерческой деятельности налоговых инспекторов. В 1996 году за взяточничество было привлечено к уголовной ответственности 404 сотрудника органов внутренних дел. Большинство преступлений в таможенной службе (около 40%) совершаются при одновременном получении взятки.

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

Условия для низовой коррупции

Социологические исследования, показывающие, что 98 % автомобилистов хоть раз в

жизни давали взятку инспектору ГИБДД, 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 для взяткодателя. Взятка помогает решать постоянно возникающие бытовые проблемы; она служит небольшой платой за постоянную возможность мелких нарушений законов и инструкций. Купюра, которую держит в документе 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, вне 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 формирования организованных коррупционных структур и сообществ.

Низовая коррупция в России пронизывает все сферы, в которых рядовой гражданин сталкивается с необходимостью обращаться к государству, или, наоборот, государство считает необходимым тревожить гражданина. Ниже перечисляются только основные сферы.

1. Жилищно-коммунальная 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 ГИБДД. 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 в последние годы сталкивается с постоянными трудностями. В связи с этим будет небезынтересно узнать, что, по предварительным подсчетам, более половины молодых людей, освобожденных от призыва в армию, добились этого с помощью взяток.

В добавление к перечисленному упомянем 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 мелкий бизнес в России.

Взаимодействие власти с гражданином возникает в двух случаях. Первый - когда власть должна предоставлять ему некоторые услуги (дать разрешение, предоставить справку). В подобных ситуациях коррупции способствуют (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 свою ограничивающую и регулирующую функцию, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штраф 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 уплаты с помощью взяток.

Социально-психологические аспекты коррупции

Морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Большинство чиновников рано или поздно сталкиваются с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционные решения. Появление этих обстоятельств зависит 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 начальства.

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. Взятчик 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 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" с грифом от Политбюро до сельсовета. Они допускали неформализованную конвертацию властного капитала в экономический. 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 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 допускает 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.

