

РАЗДЕЛ V. ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 323:329

Моисеев В.В.¹, Ницевич В.Ф.²

¹ Белгородский государственный технологический университет

² Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал)

КОРРУПЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

V. Moiseev¹, V. Nitsevich²

¹Belgorod State Technological University,

²The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (Orlyol branch)

CORRUPTION IN CONTEMPORARY RUSSIA: POSSIBILITIES OF PREVENTING

Аннотация. Статья посвящена исследованию причин коррупции в Российской Федерации и возможностей противодействия ей. В статье приводятся примеры массовой коррупции в современной России, показываются её негативные последствия для общества и государства, формулируются предложения по противодействию этому явлению. Особое внимание авторы обращают на недопустимость коррупции в правоохранительных и судебных органах. В статье приводится обширный фактический материал, характеризующий коррупцию в России и демонстрирующий её масштабы. Аргументируя собственные позиции, авторы обращаются к зарубежному и отечественному опыту борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: противодействие коррупции, бюрократия, контроль, «откат», государственное управление, антикоррупционная деятельность, организованная преступность.

Abstract. The article investigates the causes of corruption in Russia and the possibilities of counteraction of it. The article gives examples of mass corruption in modern Russia, shows its negative consequences for the society and the state, proposals to counteract this phenomenon are offered. Special attention is paid to the inadmissibility of corruption among law enforcement and judicial authorities. The article provides abundant facts and data describing corruption in Russia and demonstrating its scope. Giving grounds to their own positions, the authors refer to foreign and Russian experience of anti-corruption measures.

Key words: counteraction to corruption, bureaucracy, control, rollback, government, anti-corruption activities, organized crime.

Толковый словарь русского языка определяет коррупцию как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей» [8]. Из этого определения следует, что сущность коррупции заключается в подкупности и продажности государственных чиновников,

политических и общественных деятелей, должностных лиц разного уровня, которые за деньги и другие блага принимают решения в интересах взяткодателя.

Коррупцию иногда сравнивают с «социальной чумой», эпидемии которой подвержены все современные государства – большие и малые, богатые и бедные. Эта опасная болезнь приняла острые формы и в нашей стране.

Коррупция в обновленной России расцвела потому, что чиновник получил возможность распоряжаться не только бюджетными средствами, но и государственной или муниципальной собственностью, госзаказами, лицензиями, льготами и т.п. Коррупционные «ниши», созданные в огромном количестве в действующем законодательстве¹, позволяют чиновникам извлекать невиданные ранее доходы из своих должностей. Коррупция сегодня стала основным источником дохода для определенной части руководителей федерального, регионального и муниципального уровней, представителей законодательных органов и политических партий, превратилась в главный побудительный мотив при принятии управленческих решений.

Особенно опасна коррупция в правоохранительных органах, спецслужбах, прокуратуре, судебной системе, призванных бороться с этим социальным злом. Коррупционность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Сраживаясь с коррупционными группами чиновников и предпринимателей, получая за деньги доступ к политической власти и возможностям для отмывания денег, организованная преступность еще более усиливается, с ней практически не удается справиться. Это со всей очевидностью показали события в станице Кущевской Краснодарского края.

В обновленной России в так называемые «нулевые годы» родился термин, которого ранее не знали, – «норма отката».

¹ По утверждению третьего Президента России Д.А. Медведева, коррупционные ниши были обнаружены в 10 тыс. действующих российских законов.

ката – это нижний предел коррупционной взятки в процентах, о котором якобы считается не зазорным договариваться чиновнику и бизнесмену при определении «режима наибольшего благоприятствования». Директор российского отделения международного центра антикоррупционных исследований и инициатив Елена Панфилова придала гласности некоторые «нормы отката». По ее утверждению, «при покупке автомобилей на бюджетные деньги норма отката составляет порядка 10–15%, за получение госзаказа – 20% от суммы проекта; за выгодную площадку для застройки – до 30%, а за участие в национальных проектах – 30–40% от суммы» [9]. За взятки выдаются квоты и лицензии на разработку природных месторождений, организуются тендеры и аукционы с заранее предпрешенным результатом, обеспечивается доступ к служебной информации для ее использования в интересах коррумпированных лиц и т.п.

Генеральный прокурор России Юрий Чайка, выступая с докладом в Госдуме, констатировал, что органы власти и управления поражены коррупцией в огромных масштабах: «Нельзя сказать, что коррупция характерна для отдельных звеньев государственного механизма. Она пронизывает все уровни власти, приобретает системный характер» [1, 59].

По данным Генпрокуратуры, во всех федеральных министерствах и ведомствах, охваченных прокурорскими проверками, были установлены факты нарушений служащими требований законодательства о предоставлении в налоговые органы деклараций о доходах и имуществе и в соответствующие кадровые службы – справок о соблюдении ограничений, связанных с замещением государственной должности. За последнее время резко увеличилось количество выявленных преступлений коррупционной направленности, совершенных главами администраций, ответственными руководителями федеральных и региональных органов власти. Генпрокуратура выявила нарушения законодательства о государственной службе в Федеральной таможенной службе, Министерстве

здравоохранения и социального развития, других центральных органах государственного управления.

Таким образом, коррупция в начале третьего тысячелетия стала основным препятствием для политического, экономического и духовного возрождения России. Коррупция породила чудовищные диспропорции в системе управления и функционирования государственных институтов. Она снижает авторитет власти и государственного управления в глазах народа, препятствует развитию экономики, отправлению правосудия, построению правового государства и т.д. По сути коррупция превратилась в главный тормоз на пути реформ и преобразований.

Чаще всего термин "коррупция" употребляется применительно к бюрократическому аппарату и политической элите. Поэтому бороться с коррупцией силами самих коррупционеров бессмысленно. Начинать надо с изменения характера политической среды, что подразумевает не только наличие оппозиции, но и реальной свободы слова, действительной конкурентности политических акторов. Без этих необходимых условий всякая борьба "за власть без коррупции" окажется фикцией. Не менее значимыми условиями являются: четкое законодательное определение функций государства и отдельных чиновников; сокращение сфер, в которых принятие решений зависит от воли отдельных лиц; ясность, простота и стабильность законодательства; содействие формированию гражданского общества; повышение уровня политической и правовой культуры населения.

Очевидно, что речь должна идти также и о том, чтобы минимизировать социально-экономические условия, порождающие продажность политиков, чиновников, должностных лиц. Следует не только обозначать проблемы, но и добиваться их решения.

Однако многочисленные факты и анализ противодействия коррупции свидетельствуют о том, что реальная работа по ограничению коррупционных процессов в стране зачастую подменяется декларациями и заявлениями о ее важности.

В марте 2000 г. Президент России В.В. Путин заявил: "...Мы будем напряженно и настойчиво работать в плане борьбы с коррупцией". Год спустя, 27 февраля 2001 г., руководитель государства заверил представителей бизнеса в том, что для улучшения инвестиционного климата в России руководство страны будет "...жестко противодействовать коррупции". В декабре 2010 г. на встрече с руководителями объединений предпринимателей малого и среднего бизнеса России В.В. Путин, уже будучи главой исполнительной власти, пообещал: "Мы будем последовательно проводить антикоррупционную работу, жестко наказывать недобросовестных чиновников, продолжим "чистить" законодательство, устранять саму возможность для коррупционных проявлений"[3].

Однако на деле результаты борьбы с коррупцией оказались весьма скромными. По данным Контрольного управления администрации Президента, госбюджет РФ ежегодно теряет по причине коррупции и других махинаций 1 трлн. рублей [7, с. 6].

Причины недостаточной эффективности антикоррупционных мер, третий Президент России Д.А. Медведев увидел в сплоченности российской бюрократии. «Скажем откровенно... чиновники – это корпорация. Они тоже не очень хотят, чтобы в их дела вмешивались». По мнению Д.А. Медведева, сингапурский опыт очищения от коррупции судебной системы нам не подходит: "У нас нет "новых" судей, как нет "новых" прокуроров, милиционеров, сотрудников спецслужб, чиновников, бизнесменов и т.д. Нужно создать нормальные условия работы для действующего правоохранительного корпуса, решительно избавляясь от проходимцев" [5].

Обращение российской политической элиты к сингапурскому опыту борьбы с коррупцией симптоматично. Руководители Сингапура, стремясь обуздать коррупцию в своей стране, нашли новых судей и, более того, резко увеличили им денежное содержание. Зарплата сингапурского судьи достигала нескольких сот тысяч долларов в год (в 90-е годы – свыше 1 млн. долл.). Разумеется, при

такой зарплате желания размениваться на взятки у судей даже не возникает. У нас же СМИ почти ежедневно сообщают о фактах коррупции в судебном и прокурорском корпусе, в других органах правоохранительной системы, которая, по закону, призвана вести бескомпромиссную борьбу, точнее, "жестко противодействовать" коррупции во всех ее проявлениях как на региональном, так и федеральном уровне.

Между тем именно государство, федеральные и региональные органы власти должны не только создать сильную правовую основу для ограничения коррупции, но и добиться реального снижения степени продажности чиновников и должностных лиц, торгующих разрешениями, лицензиями и победами в тендерах и конкурсах по «распиливанию» средств из государственного бюджета. Антикоррупционная политика не может ограничиваться призывами, необходимо принятие более жесткого закона о противодействии коррупции с четким правоприменительным механизмом.

Контроль за достоверностью налоговых деклараций, соответствием доходов и расходов госслужащих и членов их семей, неотвратимое наказание за взятки (реальный тюремный срок, конфискация имущества) позволили бы повысить эффективность борьбы с "большой" коррупцией. Серьезный вклад в эту работу способны внести СМИ, осуществляющие общественный контроль за действиями вороватых чиновников при госзакупках, регулярно сообщая о каждом факте "распиливания" госбюджета и уголовном наказании казнокрадов.

Попытка организации системы антикоррупционных мероприятий была предпринята весной 2008 г. По инициативе третьего Президента России Д.А. Медведева был разработан Национальный план борьбы с коррупцией, принят пакет антикоррупционных законов, которые вступили в законную силу с 1 января 2009 г. Они предусматривают ряд мер, в том числе тотальную ревизию действующего законодательства на предмет «коррупционной составляющей», подачу деклараций о доходах чиновников разного уровня и др.

Уголовные наказания в виде длительных сроков лишения свободы и конфискация имущества содержатся в кодексах большинства европейских государств. Но аналогичные нормы не были включены в российские законы по противодействию коррупции.

В проекты антикоррупционных законов депутаты Госдумы внесли множество поправок, сделавших данные нормы практически не опасными для коррумпированных чиновников. Из законов убрали главное, что требуют от России Конвенция ООН и Совет Европы по противодействию коррупции, – введение уголовной ответственности за незаконное обогащение и конфискацию имущества коррупционеров.

В июле 2010 г. неэффективность объявленной антикоррупционной борьбы должен был признать сам Д.А. Медведев. «Состоянием борьбы с коррупцией не доволен никто – ни граждане, ни чиновники, ни сами коррупционеры, – заявил президент на прошедшем 14 июля 2010 г. заседании Совета законодателей, посвященном борьбе с коррупцией. – Пока никаких значимых успехов в этом направлении я отметить не могу» [1, с. 5-6].

Это признание третьего Президента РФ подтверждает вывод директора российского отделения «Transparency International» Елены Панфиловой о том, что борьба с коррупцией в России зашла в тупик. Если наша страна останется в этом тупике, она вырождается в классическую страну третьего мира, где коррупция является нормой, а не исключением [1, с. 6].

Таким образом, сегодня уже недостаточно просто обличать коррупцию. Настала пора перейти от слов к делу, от призывов – к конкретным действиям.

К борьбе с коррупцией следует шире привлекать институты гражданского общества. На наш взгляд, было бы правильно освещать такие судебные процессы в СМИ. Для успешной борьбы с коррупцией нужна не только свободная пресса, но и независимые суды, и неподкупные стражи правопорядка. Только в этом случае удастся если не искоренить, то хотя бы существенно снизить высокий уровень коррупции в нашей стране.

В какой-то степени исправить ситуацию может реформа МВД, предусматривающая не только чистку рядов в этой правоохранительной структуре, а также создание профессиональной полиции, свободной от коррупции и нарушений законов.

Политики и правоведаы в целях борьбы с коррупцией предлагают также подвергнуть ротации кадровый состав российской прокуратуры и судебной системы. Эти правоохранительные органы привыкли за многие десятилетия в минимальной степени зависеть от закона и в большей степени – от политической и экономической конъюнктуры.

Кроме кардинального повышения зарплаты судьям и прокурорам в целях повышения их неподкупности, а также справедливости и законности вынесенных ими решений, нужно тщательно расследовать каждое постановление прокуратуры, каждую «судебную ошибку», искалечившую человеческую судьбу. По свидетельству федерального судьи Владимира Казакова, «сегодня вполне реально упечь в тюрьму кого угодно; и доказательства подкинут, и свидетелей найдут». Этой точки зрения придерживаются многие россияне. Они предлагают: «Надо, чтобы за любое неправоудное решение и судьи, и прокуроры, и следователи навсегда изгонялись из этой сферы деятельности» [1, с. 259].

Одновременно нужно законодательно установить уголовную ответственность работников прокуратуры, высших государственных чиновников за любые попытки вмешательства в принятие решений, оказания давления на судей и председателей судов. Конституционный принцип невмешательства исполнительной власти в деятельность судебной власти должен неукоснительно соблюдаться. Тогда не будет в России «карманных» судов и несправедливых решений. А прокуратура станет надежным органом по контролю за соблюдением принятых законов и подзаконных актов, действующего законодательства в целом.

Чтобы читатель мог составить свое представление о реальной борьбе с коррупцией в России, приведем следующую официальную

статистику. В 2008 г. за взятки в стране было осуждено всего 1300 человек. Среди задержанных преобладали работники МВД (в 2008 г. – 31% всех осужденных), врачи и медперсонал (20,3%), учителя (12%). Среди осужденных в 2008 г. за взятку муниципальные служащие составили всего 9%, работники Федеральной службы исполнения наказания – 2,5%.

А суммы, на которых в 2008 г. попало большинство российских коррупционеров, выглядят просто смешными. 12% взяточников брали всего от 10 до 30 тыс. рублей. 23% были осуждены за получение взятки в размере от 3 до 10 тыс. рублей. У 33% осужденных судом взятка составила от 500 до 3 тыс. А 13,8% россиян получили судимость за взятку до 500 рублей. Таким образом, средний размер взятки в 2008 г. (в год, когда Дмитрий Медведев был избран главой государства) не превышал 5 тыс. рублей. Если судить по данным официальной статистики, главные коррупционеры в России – это врачи, учителя, гаишники, сотрудники муниципальных служб. Но тогда выходит, что все 1300 «махровых» коррупционеров, осужденных российским правосудием, своими противоправными действиями нанесли государству и обществу ущерб на сумму 6,5 млн. руб. или по 4 копейки в расчете на одного гражданина России [2].

По утверждению Генпрокуратура Юрия Чайки, в 2009 г. было осуждено за коррупцию 532 чиновника и 764 сотрудника правоохранительных органов. И это при том, что прокурорскими проверками было выявлено более 11 000 нарушений законодательства о госслужбе, в том числе при подаче деклараций о доходах.

В результате несложных подсчетов получим, что только один из каждых десяти уличенных правонарушителей осужден за коррупцию. Если перевести на спортивный язык, то при счете 10:1 победила коррупция. Получается, что Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» спустя два года не действовал в полную силу? Либо суды отпускают задер-

жанных, либо правоохранительные органы не трогают коррупционеров. Статистика коррупции в высших эшелонах власти либо не ведется, либо закрыта от общественности.

В 2010 г. борьба с коррупцией несколько активизировалась. В печати сообщалось о громких делах с коррупционной составляющей. По данным министра внутренних дел, правоохранительными органами было выявлено более 37 тысяч преступлений, совершённых против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Из них порядка 90 процентов (33 300) – это преступления с коррупционной составляющей. Однако в 2010 г. прокурорами было направлено в суд только 8600 уголовных дел или всего 26% выявленных преступлений коррупционной направленности. Судиами вынесено около 8 тысяч обвинительных приговоров. К уголовной ответственности за 2010 г. было привлечено более двух десятков руководителей органов государственной власти субъектов Федерации, несколько высокопоставленных должностных лиц федеральных министерств.

Реально по 33 000 уголовным делам к лишению свободы было осуждено всего 720 должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. Что называется, «гора родила мышь».

По докладу Генпрокурора на заседании Совета по противодействию коррупции 13 января 2011 г., прокуратурой в 2010 г. выявлено нарушений антикоррупционного законодательства около 240 тысяч, а осуждено всего «720 должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления» [1, с. 79]. Соотношение 720 к 240 000. Другими словами, из каждых 333 коррупционеров, пойманных за руку правоохранительными органами, только один получил реальный приговор суда.

В подтверждении вывода об отсутствии системной борьбы и жестких мер против чиновников-коррупционеров приведем достаточно красноречивый пример. По утверждению Генпрокурора Ю. Чайки, в ходе прокурорской проверки было обнаружено,

что один из заместителей министра федерального правительства (фамилия не была названа) незаконно осуществлял предпринимательскую деятельность. Он был единственным учредителем коммерческой структуры – общества с ограниченной ответственностью (название ООО Генпрокурор также не обозначено – по реестру можно вычислить фамилию), но к ответственности за нарушение закона о госслужбе привлечен не был.

В докладе Генпрокурора подчеркивалось, что нарушения допускаются в органах власти всех уровней, чиновники владеют крупными пакетами акций и занимают должности в коммерческих структурах. Среди нарушителей назывались высокопоставленные чиновники, встроены в вертикаль власти: и. о. вице-преьера Карелии, вице-губернатор Курганской области, председатель Ставропольской краевой думы, заместители губернаторов Орловской, Волгоградской и Курганской областей. Список дополнил депутат Думы Александр Хинштейн, назвав Олега Савельева, заместитель министра экономического развития, курирующего особые экономические зоны [1, с. 79].

Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрещает правительственным чиновникам заниматься предпринимательской деятельностью и использовать свое служебное положение в корыстных целях. Но на деле происходит массовое нарушение, если не сказать – игнорирование действующего законодательства. Однако вместо принятия мер воздействия вплоть до уголовной ответственности, даже фамилии не всех нарушителей были обнародованы.

Ссылаясь на известный афоризм, можем сказать, что строгость антикоррупционных законов в России компенсируется необязательностью их исполнения. При этом законы не исполняют не только федеральные и региональные государственные служащие, продолжающие заниматься коммерческой деятельностью, но и работники прокуратуры, закрывающие глаза на их «шалости» с законом.

Подводя итоги, заметим, что снизить уровень коррупции в России можно, если начать осуществлять конкретные реальные действия, выработать и неукоснительно реализовывать систему антикоррупционных мер. При этом необходимо не только изобретать новое в противодействии этому социальному злу, но и использовать, адаптируя к современным российским реалиям, иностранный и российский опыт.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Билинская М.Н., Моисеев В.В., Ницевич В.Ф. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия. – Орел: изд-во ОРАГС. – 2011. – 440 с.
2. Долгих А. Верховный суд назвал главных коррупционеров страны // Новые известия. – 2009. – 28 мая.
3. Из выступления В.В. Путина на заседании консультативного Совета по иностранным инвестициям при Правительстве России 13 марта 2000 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2000/03/28501.shtml>. (Дата обращения: 23.09.2013); Из выступления В.В.Путина на встрече с представителями деловых кругов Республики Корея 27 февраля 2001 г. URL:<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/02/28494.shtml>. (Дата обращения: 23.09.2013).
4. Кондрашов В. А мы всё ждём и ждём лучшей жизни... // Крестьянская Русь. 2009. – № 20.
5. Медведев рассказал о борьбе с коррупцией и условиях помилования URL: <http://news.ru.msn.com/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%>. (Дата обращения: 23.09.2013).
6. Моисеев В.В. История России: Учебник. – Орел: изд-во ОРАГС, 2008. – 520 с.
7. Моисеев В.В., Прокуратов В.Н. Противодействие коррупции в современной России: Монография. – Орел: АПЛИТ, 2012. – 428 с.
8. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1999. 298 с.
9. Сычева Л. Коррупция: берут деньгами, машинами, коттеджами... // Российская федерация сегодня. – 2008. – № 4. – С. 31.