



О проблемах
совершенствования
законодательства
по противодействию
коррупции

ИЗДАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
Казань - 2005

О проблемах совершенствования законодательства по противодействию коррупции

По материалам Всероссийской научно-практической
конференции

Казань
2005

ББК 67.401
УДК 342.5
О11

О11 Книга подготовлена по материалам Всероссийской научно-практической конференции, прошедшей в г. Казани 17 декабря 2004 года.

Государственный Совет Республики Татарстан
2005 г.

Выступление Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина при открытии Всероссийской научно-практической конференции

Хөрмәтле конференциядә катнашучылар! Кадерле дуслар!
Уважаемые участники конференции! Дорогие друзья!

Разрешите мне искренне приветствовать вас в стенах Государственного Совета Республики Татарстан. В этом зале собрались политики и ученые, представители законодательных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней для того, чтобы обсудить чрезвычайно важную и актуальную для Российской Федерации проблему – совершенствование законодательства по противодействию коррупции; чтобы выработать конкретные предложения, которые уже в ближайшем будущем могли бы найти свое конкретное преломление в социально-правовой практике нашего общества.

Сегодня на уровне государства, различных социальных слоев, политических и некоммерческих организаций происходит все большее осознание того очевидного факта, что без конструирования надежных и прочных законодательных барьеров перед лицом тех угроз, которые несет коррупция, наше государство объективно обречено на стагнацию и замедление начатых демократических преобразований.

По признанию многих исследователей, коррупция стала для России общенациональным явлением. Она проникла практически во все сферы государственной и общественной жизни, связана с различными формами злоупотребления властью, перешла на бытовой уровень, в сферу межличностных отношений. С проявлениями коррупции в настоящее время сталкиваются чиновники и рядовые граждане, люди всех возрастов и профессий. По оценкам Фонда «ИНДЕМ», ежегодно россияне тратят на взятки около 3 млрд. долларов. Как результат растущей коррупционности, нарушаются конституционные права и свободы граждан, снижается их доверие к институтам власти. Происходит девальвация ценностей права и закона как действенных регуляторов общественной жизни.

Как справедливо подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, коррупция стала одной из главных угроз национальной безопасности России. Поэтому не случайно задача активного всеобъемлющего противодействия этому социальному злу была поставлена Президентом Татарстана М.Ш. Шаймиевым в его ежегодном послании Государственному Совету республики. Проведение нынешней конференции отвечает требованиям дня. Постановка вопроса о совершенствовании законодательного регулирования в

деле противодействия коррупции – это, действительно, чрезвычайно важная и актуальная проблема.

Уважаемые коллеги!

Не мне объяснять вам – специалистам-практикам, что корни коррупции лежат в изъянах экономической и административной жизни государства, в неразвитости правовой культуры общества, демократических традиций и сложившихся стереотипах социального поведения. Ее корни и в тех трудностях переходного периода, с которыми Российская Федерация сталкивается в последнее десятилетие. Здесь же и несовершенство законодательства, которое объективно воспроизводит питательную среду для коррупции.

На сегодняшний день в стране нет ни одного федерального закона, напрямую связанного с обеспечением борьбы с этим явлением. Отечественная нормативно-правовая база существенно отстала от требований ряда основополагающих международных документов и опыта стран, эффективно борющихся с коррупцией.

В российском законодательстве нет однозначно трактуемого правового определения понятия «коррупция». До сих пор не принят закон «О противодействии коррупции», одобренный Госдумой в первом чтении еще в октябре 2002 года. Причем, согласно экспертным оценкам, этот законопроект не содержит эффективных мер по противодействию коррупции, а лишь декларирует соответствующие намерения государства. Законопроект не дает ответа и на вопрос, какими способами государство собирается бороться с коррупцией, не определяет четкой процедуры принятия решений и механизмов контроля за их исполнением.

Нет, кроме того, федеральных законов «О лоббировании», «О защите свидетелей», «О благотворительности», «О доступе к информации». А ведь каждый из них своими четкими правовыми нормами должен быть надежным барьером перед самой потенциальной угрозой появления и воспроизводства коррупционных отношений.

Или другой пример. Россия подписала Конвенцию Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года, Конвенцию ООН против коррупции 2003 года. Однако эти документы до сих пор не ратифицированы нижней палатой Федерального Собрания. А ведь после их ратификации предстоит большая нормотворческая работа по внесению изменений в соответствующие виды права.

Принятая Генеральной Ассамблеей ООН Конвенция против коррупции содержит положение о необходимости включения в национальные законодательства нормы о проведении антикоррупционной оценки правовых актов и административных мер.

Вместе с тем целостный механизм такой экспертизы в России пока еще не создан. Но он крайне необходим.

В Государственном Совете Республики Татарстан начата работа по формированию подобной системы. Заключен Договор с Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. У депутатов появилась реальная возможность получать экспертные заключения на законопроекты на этапе их предварительного рассмотрения в комитетах Государственного Совета Республики Татарстан. По данному вопросу принято специальное постановление Президиума Госсовета республики.

В создании условий, при которых правовые нормы целесообразнее соблюдать, чем обходить, – важнейшее значение приобретает объединение усилий всех ветвей власти республики. Особая роль в выработке региональной антикоррупционной политики принадлежит Совету безопасности Татарстана. В соответствии с его решениями и по указу Президента Татарстана в июле 2004 года была образована специальная комиссия, деятельность которой была направлена на подготовку стратегии антикоррупционной политики в республике.

Итоги работы комиссии самым внимательным образом были проанализированы на заседании Совета безопасности 30 ноября 2004 года. Выработаны конкретные практические предложения, рассчитанные на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Надеюсь, что члены комиссии, участвующие в конференции, в своих выступлениях более подробно остановятся на практической стороне подготовленной стратегии и предложат конкретные меры, реализация которых могла бы лечь в основу наших будущих законодательных инициатив.

Одну из важнейших задач нашего форума я вижу также в адаптации основных положений стратегии (а они во многом универсальны и имеют общероссийское звучание) к конкретным направлениям работы органов государственной власти регионов России; в подготовке соответствующих предложений для федеральных структур.

С другой стороны, хотелось бы, чтобы участники конференции на основе анализа международного опыта, практики противодействия коррупции в субъектах Федерации более предметно остановились на проблемах обеспечения правовой защиты граждан, совершенствования деятельности правоохранительных органов, предупреждения коррупции в системе государственной и муниципальной службы, в сфере предпринимательства.

Нам крайне важно перейти от стадии фиксации фактов коррупционности в той или иной сфере к конкретным рекомендациям. Нужен ясный и четкий алгоритм действий. Решающее слово

здесь за представителями научного сообщества и специалистами-практиками.

Борьба с коррупцией станет успешной, если она будет всеохватывающей и комплексной, если она будет вестись силами государства и структурами гражданского общества. Органы власти Татарстана готовы к такому открытому и постоянному взаимодействию.

Надеюсь, что в этом зале сегодня состоится принципиальный и заинтересованный разговор, будет сделан еще один важный шаг в решении общей задачи – совершенствовании законодательства по противодействию коррупции.

Желаю всем нам плодотворной и конструктивной работы!
Благодарю за внимание.

О проблемах совершенствования законодательства по противодействию коррупции

*А.П.ГУСЕВ, председатель Комитета Государственного Совета
Республики Татарстан по законности, регламенту и депутатской этике*

Одна из самых злободневных тем в современной общественной жизни – тема коррупции. Коррупция – такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей, каков бы ни был этот социальный порядок. И также давно люди пытаются найти причины коррупции и способы ее ограничения. В настоящее время она свойственна всем странам независимо от политического устройства и уровня экономического развития. Дело лишь в масштабах.

Поэтому данная проблема является объектом пристального внимания и изучения международных организаций и, в частности, Совета Европы, который считает, что коррупция представляет серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, затрудняет экономическое развитие и угрожает справедливому функционированию рыночной экономики, создает вредные финансовые последствия для частных лиц, компаний и государств, а также для международных институтов.

Проявляя особую заинтересованность в усилении международной борьбы против коррупции, Комитет министров Совета Европы разработал Программу действий по борьбе с коррупцией, в рамках этой программы – Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, принятую 27 января 1999 года, и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года.

Это одна из первых попыток установить в рамках Совета Европы общие международные правила в данной сфере.

31 октября 2003 года Организация Объединенных Наций приняла Конвенцию против коррупции, где отмечается, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. Россия также подписала ее, и это закономерно.

При подготовке данной Конвенции наряду с вышеназванными конвенциями, принятыми Комитетом министров Совета Европы, были приняты во внимание следующие документы:

- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности;

- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц от 12 декабря 1996 года;

- Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях от 16 декабря 1996 года;

- Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 года, и еще ряд других документов.

В современной России коррупция стала одной из болезненных проблем, общегосударственным негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны. В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в России, не обходится без упоминания о коррупции.

Широкое распространение получили такие явления, как корыстный сговор должностных лиц, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета в ущерб интересам государства и граждан, необоснованная и убыточная передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, незаконные внешнеэкономические операции, совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью, незаконные выделение, получение и использование льготных кредитов, перелив капитала в теневую экономику и другие опасные явления. Ни одно из них не обходится без корыстного злоупотребления должностными полномочиями.

Растаскивание национального достояния, контрабанда, незаконный вывоз за границу стратегического сырья и невозполнимых природных ресурсов, уклонение от уплаты налогов – вот неполный перечень последствий коррупции должностных лиц.

В то же время в Российской Федерации вышеназванные конвенции Совета Европы, ООН до сих пор не ратифицированы, закон о коррупции не принят. Правовую основу антикоррупционной политики составляют Конституция Российской Федерации, нормы Уголовного кодекса Российской Федерации, других кодексов, федеральных и федеральных конституционных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, предусматривающих меры предупреждения коррупции, пресечения коррупционных правонарушений и ответственности за них.

В действующем законодательстве в настоящее время отсутствует четкое определение «коррупции».

По существу коррупция является собирательным понятием, включающим в себя целый ряд преступлений.

В проекте федерального закона «О противодействии коррупции», находящемся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе, коррупция определяется как правонарушение,

совершенное путем активного или пассивного подкупа, равно вступление в коррупционные отношения субъектов коррупционных правоотношений (проступков) с целью достижения каждой из сторон своих личных, групповых, корпоративных, корыстных целей. Сложная формулировка!

В этой связи необходимо заметить, что четкое определение понятия «коррупция» и формулирование правил борьбы с ней остается актуальной задачей законодателя.

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

Приоритетными сферами правового регулирования антикоррупционной политики в Российской Федерации признаются:

реализация избирательных прав и права на референдум;

деятельность партий;

государственная и муниципальная службы;

служба в коммерческих организациях;

служба в некоммерческих организациях, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления или их учреждениями;

особые сферы исполнения полномочий органов государственной власти, в том числе: законотворчество, судебная и правоохранительная деятельность, бюджетный процесс, банковская деятельность, кредитование, эмиссия ценных бумаг, приватизация государственного и муниципального имущества, государственные закупки, регистрация и лицензирование видов деятельности, экспертиза и сертификация товаров и услуг, предоставление и получение международной финансовой и гуманитарной помощи.

Деятельность государства в этих сферах в последние годы заметно активизировалась: при Президенте РФ создан специальный Совет по борьбе с коррупцией, в средствах массовой информации стали освещаться случаи привлечения к ответственности «отъявленных коррупционеров», активными темпами проводится в жизнь административная реформа, направленная на снижение уровня коррупции в целом. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, пока эту деятельность нельзя признать результативной.

Комиссия с аналогичным названием создана также в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии с положением о Комиссии ее первоочередной задачей является подготовка предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере правового обеспечения противодействия коррупции. Одним из ключевых вопросов антикоррупционной политики, в решении которого активно участвует эта Комиссия, является реформа антикоррупционного законодательства. Необходимость ее очевидна. Представляется, что реформа должна идти по двум направлениям: это, во-первых, создание собственно антикоррупционных законов, во-вторых, устранение норм и положений, способствующих и порождающих коррупцию, – как в действующих законах, так и в разрабатываемых законопроектах.

Бороться с коррупцией было бы легче, имея в правовом поле государства специальный закон о коррупции. Как я уже отмечал ранее, в Российской Федерации такого закона нет. Несколько законопроектов прекратили свое существование на различных стадиях рассмотрения или не будучи подписанными Президентом России. Проект федерального закона «О противодействии коррупции», внесенный группой депутатов Государственной Думы 5 ноября 2001 года, был принят в первом чтении 20 ноября 2002 года. В настоящее время указанный проект включен в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Говоря о правотворчестве, нельзя обойти стороной сферу правоприменения. Здесь существуют серьезные проблемы. Как социальное явление коррупция выражается в разложении власти, когда государственные служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

Коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ. Высокий уровень коррумпированности госаппарата является фактором, способным дестабилизировать внутривнутриполитическую обстановку со всеми вытекающими последствиями.

Тем не менее, как показала практика, принятый в ответ на этот и ряд других факторов Президентом России Указ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» стал,

пожалуй, самым «проигнорированным» правовым актом в нашей стране в силу целого ряда объективных и, в большей степени, субъективных факторов. Анализ данного Указа показывает, что он предусматривал ряд серьезных мер антикоррупционного характера.

Нарушение указанных требований влекло освобождение служащего государственного аппарата от занимаемой должности, иную ответственность в соответствии с действующим законодательством. Но Указ во многом оказался неэффективным, поскольку не последовало четкого законодательного регулирования целого комплекса вопросов, связанных с государственной службой, не был детально проработан механизм исполнения и контроля за соблюдением записанных в Указе положений. В частности, совершенно не исполнялось требование декларирования доходов, имущества и обязательств финансового характера. Эти отношения были урегулированы лишь Указом Президента России от 15 мая 1997 г. «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».

Принятие Федерального закона 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» явилось важным и одним из самых значительных этапов развития отечественного законодательства, направленного на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. В Законе были закреплены ограничения, связанные с государственной службой. Большинство из них носило антикоррупционный характер, и в этой части Закон соответствовал международным стандартам.

В Законе записано, что государственный служащий не вправе получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе после выхода на пенсию.

27 июля 2004 года принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который еще более увеличил перечень запретов, связанных с гражданской службой. (Отменяет действие ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» по истечении 6 месяцев со дня принятия). Остается пожелать ему плодотворной жизни.

Рассматривая проблемы, связанные с предупреждением и пресечением коррупции в системе государственной службы нашей страны, необходимо отметить, что для совершенствования законодательства, направленного на предупреждение и пресечение этого явле-

ния, необходимо учесть соответствующий позитивный зарубежный опыт. Государственная служба рассматривается в ряде государств как особый вид деятельности со своими четко определенными правилами, а корпус государственных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам. В некоторых странах приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своего рода «этические кодексы» или «кодексы чести».

Именно это обстоятельство легло в основу разрабатываемой стратегии антикоррупционной политики в Республике Татарстан.

У нас в республике борьба с коррупцией осуществляется в соответствии с федеральным законодательством, в текущем году она резко активизировалась.

В послании Президента Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан обращалось особое внимание на проблему борьбы с коррупцией, которая остается не только криминальной проблемой, но и политической. Предлагалось принципиально изменить подходы к борьбе с коррупцией, начинающей серьезно угрожать основам экономической безопасности. Антикоррупционные меры, идеология экономической безопасности должны пронизывать всю систему законодательства. Кроме того, подчеркивалось, что обеспечение конституционных прав граждан на защиту личности, усиление правопорядка в обществе, борьба с преступностью и коррупцией остаются важнейшими политическими задачами. В послании Президента Республики Татарстан отмечалось, что необходимо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов, упростить порядок регистрации предприятий, экспертизы, согласования инвестиционных проектов и т.д.

В настоящее время проблемами коррупции активно занимается Совет безопасности Республики Татарстан, Комиссия по разработке стратегии антикоррупционной политики в Татарстане. Совместно с Республиканской межведомственной комиссией по экономическим и социальным реформам и Казанским юридическим институтом МВД России проведены конференции на темы «Коррупция как социально-правовая проблема современной России» и «Социальная ответственность бизнеса и перспективы реформирования административной системы в свете антикоррупционной политики».

Министерством юстиции Республики Татарстан разработан проект закона Республики Татарстан «Кодекс поведения государственного служащего Республики Татарстан», и в настоящее время он проходит правовую экспертизу. Антикоррупционная дея-

тельность в республике в начальной стадии. Вся работа еще впереди. Но уже сегодня наглядно выявились проблемы и пути их реализации.

Важным аспектом борьбы с коррупцией является уменьшение чиновничьего произвола при проведении разного рода разрешительных действий. В этой связи необходимо сократить количество видов деятельности, подлежащих лицензированию. Следует ускорить реализацию политики государства на сокращение разного рода ограничений, например, уменьшение перечня лицензируемых видов деятельности и других действий, установленных государством и требующих многочисленных согласований у должностных лиц.

В настоящее время действует большое количество органов федеральной и местной власти, контролирующих предпринимательскую деятельность и нередко дублирующих функции друг друга. Эти органы наделены значительными полномочиями. К сожалению, они направлены лишь на выявление административно наказуемых деяний, а не на выявление преступлений. При этом допускается немало нарушений, связанных со смягчением наказания виновных лиц либо освобождением их от наказания. Возможно, рассмотрение дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции обеспечило бы более качественное разрешение дел и восстановление правопорядка.

Сегодня решение проблемы повышения эффективности борьбы с коррупцией видится не в ужесточении санкций за коррупционные правонарушения, а в обеспечении неотвратимости наказания, особенно для высокопоставленных чиновников и иных лиц, принадлежащих к «элитарным» слоям общества (политиков, крупных предпринимателей, лидеров криминальной среды и т. д.). Их безнаказанность, как ничто другое, деморализует и развращает представителей иных, более многочисленных общественных слоев и групп, способствует повсеместному распространению «низовой» коррупции.

Подытоживая сказанное выше, подчеркиваю, что целью антикоррупционной политики, в том числе по совершенствованию законодательства по противодействию коррупции, сегодня является снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией, путем реализации следующих задач:

- предупреждение коррупционных правонарушений;

- обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения во всех случаях, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами;

- возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями;

мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;

формирование антикоррупционного общественного сознания; содействие правовой реформе, направленной на снижение неопределенности правовых установлений и ограничение необоснованной свободы усмотрения правоприменителей;

содействие реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции и коррупциогенных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;

создание правового механизма, препятствующего подкупу граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления;

создание стимулов к замещению государственных должностей, должностей государственной и муниципальной служб неподкупными лицами.

Как известно, любое правовое воздействие предполагает не только законотворчество и правоприменение, но и формирование правовой культуры. Поэтому совершенствование законодательства – это лишь один аспект противодействия коррупции, другой же аспект (наверное, более важный) – активная позиция гражданского общества в деятельности по борьбе с коррупционными нарушениями.

В коротком докладе невозможно осветить все стороны рассматриваемой проблемы. Надеюсь, что выступающие на конференции существенно дополнят доклад, внесут новые предложения в совершенствование законодательной деятельности по противодействию коррупции.

О разработке стратегии антикоррупционной политики в Республике Татарстан

В.А.САЛИМОВ, секретарь Совета безопасности Республики Татарстан

О феномене коррупции в постсоветском пространстве, в частности в России, имеется громадное количество публикаций, в том числе высокопрофессиональных исследований.

За это же время было принято немало количество законодательных и иных нормативных актов, рассчитанных на противодействие коррупции, которые по своей сути оказались нежизнеспособными.

Заметной положительной подвижкой можно было бы считать рассмотренный в первом чтении Государственной Думой в ноябре 2002 года законопроект «О противодействии коррупции». Прошло после этого два года и неизвестно, когда этот законопроект будет рассмотрен во втором чтении. За это время ситуация в России продолжала ухудшаться. Снижаются темпы социально-экономических

преобразований, возникают серьезные проблемы в совершенствовании политической системы в стране, государственного управления, правоотношений, общественных отношений, морали. Очевидно нарастание критической массы.

Руководство Республики Татарстан, одного из ведущих субъектов России, начиная с 2003 года, не дожидаясь принятия эффективных решений на общероссийском уровне, начало делать решительные шаги на долгом и трудном пути укрощения коррупции в республике.

В апреле 2004 года Совет безопасности Республики Татарстан рассмотрел вопрос «Обеспечение должностными лицами исполнительных органов власти Республики Татарстан законности при осуществлении ими своих должностных функций» и принял соответствующее решение.

В ноябре этого года на заседании Совета безопасности рассмотрена Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан, которая, как я полагаю, будет утверждена в ближайшее время Указом Президента Республики Татарстан.

Стратегия — это политический документ, определяющий направления и векторы движения по противодействию коррупции.

Нельзя сказать, что документ безупречен. Нам еще не хватает исчерпывающих знаний о коррупции. Вместе с тем он разработан на основе анализа ситуации в стране; изучения социологическими методами коррупции как разновидности социальных отношений, международных и отечественных правовых документов, отечественной и международной практики ограничения коррупции, научных разработок в сфере экономики, государственного управления, социологии, права; оценок и рекомендаций экспертов в Республике Татарстан.

Стратегия антикоррупционной политики станет политической основой для разработки и последующей реализации конкретных антикоррупционных программ, проектов, мероприятий. Все они должны не только вытекать из стратегии, но и сверяться с ней.

Документ имеет публично – политическое значение. Он обращен и к представителям органов власти, и к обществу в целом.

Стратегия включает в себя шесть разделов:

- анализ ситуации в Республике Татарстан;
- основы антикоррупционной политики;
- инструменты антикоррупционной политики;
- основное содержание антикоррупционной политики;
- мониторинг и аудит антикоррупционной политики;
- ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики.

Словосочетание «ближайшие шаги» можно считать условными. Нужно говорить о неотложных, среднесрочных и долгосрочных мерах, которые по времени могут занять десять и более лет.

В разделе «Инструменты антикоррупционной политики» большое внимание уделено обсуждаемой сегодня на конференции теме – вопросам правового регулирования антикоррупционной политики.

Признается, что борьба с коррупцией законодательными мерами должна пронизывать все правовое поле Республики Татарстан, проявляться в целой системе законов и подзаконных актов, носящих, помимо прочего, антикоррупционную направленность.

Признается также необходимым максимальное задействование возможностей общественного влияния на законотворческий процесс.

Это необходимо:

во-первых – с одной стороны: для разработки и принятия именно тех законов, в которых население нуждается в первую очередь;

во-вторых – для общественного мониторинга законодательства и законотворческого процесса как обязательного элемента антикоррупционной деятельности.

Полагаю, что документ, который будет сегодня принят по итогам работы научно-практической конференции, послужит добротной основой для организации работы специальной рабочей группы Совета безопасности Республики Татарстан.

Участие органов государственного финансового контроля в антикоррупционных мероприятиях

*А.И.ДЕМИДОВ, председатель Счетной палаты
Республики Татарстан*

Известно, что коррупция углубляет неравенство и несправедливость, усиливает социальную и политическую напряженность в обществе, угрожает самой его структуре и подрывает эффективность действий государственных институтов, прежде всего правовых. Можно сказать, что сегодня коррупция превратилась для Российского государства и общества в серьезную угрозу, способную увести страну с пути демократических и рыночных реформ и привести к серьезным долгосрочным последствиям.

К сожалению, приходится признать, что предпринимавшиеся в России ранее попытки противодействия коррупции не могли иметь большого успеха, поскольку изначально были непоследовательными и не доводились до логического конца. В частности, они не были направлены на устранение ее экономических предпосылок, не предполагали жесткого и, следовательно, более действенного механизма воздействия на субъекты коррупционных отношений.

Определяя стратегические и тактические аспекты противодействия коррупции, необходимо учитывать, что коррупция может быть сведена к социально терпимому минимуму только комплексом мер, далеко выходящих за пределы полномочий правоохранительных органов. Вот почему важнейшим этапом наступления на коррупцию должен стать быстрейший переход к формулированию комплексного механизма противодействия ей, включающего широкий спектр экономических, политических, социальных, нравственно-этических мер, направленных на устранение стимулов к коррупции.

Представляется, что подобный комплекс мер мог бы быть закреплен в государственной стратегии противодействия коррупции; этой стратегии должен быть придан статус федерального закона. Принятие первоначальной кодификации антикоррупционной политики государства в процессе исполнения выявит и имеющиеся резервы совершенствования.

Для претворения в жизнь разработанной стратегии и программы борьбы с коррупцией имеется серьезная политическая воля у руководства Российской Федерации и Республики Татарстан. В настоящее время политическое руководство осознает как всю степень реальной опасности, которую несет за собой коррупция, так и того, что она выходит за рамки сугубо правовой проблемы, являясь показателем многофакторных социальных, экономических, политических, нравственно-этических проблем. Здесь нельзя не признать значимость Указа Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 года о создании Совета по борьбе с коррупцией и Указа Президента Республики Татарстан от 12 июля 2004 года «О комиссии по разработке стратегии антикоррупционной политики в Республике Татарстан».

Важнейшей мерой по искоренению предпосылок коррупции, существующих внутри самого госаппарата, может стать административная реформа, осуществляемая в настоящее время и нашедшая свое выражение в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно логике этой реформы, в идеале должно произойти структурное разделение стратегической, исполнительской и контрольной функций правительства и их воплощение в разных подразделениях, что должно разрешить существовавшие до этого конфликты интересов и усилить подконтрольность и ответственность. Подобные меры в случае их успешного воплощения действительно способны ограничить возможности и стимулы чиновников к злоупотреблению своим служебным положением, а реформированный таким образом государственный аппарат должен стать надеж-

ным инструментом для руководства страны в деле проведения дальнейших реформ, в том числе и антикоррупционной направленности.

Специфика деятельности Счетной палаты Республики Татарстан как органа государственного финансового контроля несколько удалена от непосредственного применения норм законодательства, квалифицирующих проявления коррупции и меры ответственности. Она действует в рамках соответствующего Закона, устанавливая факты нарушения законодательства при использовании бюджетных средств, государственной собственности, а выявление причин и условий, повлекших незаконные действия должностных лиц, – это наши совместные действия с другими компетентными органами.

Вместе с тем мы уже можем выделить отдельные сферы государственного регулирования, в которых нередки случаи экономической коррупции, определив изначально, что коррупция – это насаждение частных интересов в государственной политике.

На мой взгляд, здесь можно отметить следующие проявления:

1. Приватизация государственной собственности везде служит серьезным источником коррупции. В Татарстане, как и во всей России, это обстоятельство усугубляется масштабностью приватизации и в какой-то степени условностью контроля за ее ходом, особенно на первоначальном этапе. Мы являемся свидетелями многочисленных случаев, не подпадающих под прямую уголовную ответственность: это и заниженная оценка приватизируемых объектов, и манипуляция условиями конкурсов, и скупка предприятий чиновниками через доверенных лиц и другое. Не случайно именно приватизация стала в последнее время полем для политических схваток по всей России, в которых главное оружие – компрометирующие материалы и обвинения в коррупции.

2. Определение исполнителя государственного заказа и поставщика продукции для государственных нужд – также благодатная почва для использования должностными лицами своих служебных полномочий в корыстных целях.

3. Резервы оптимизации методов государственного управления есть и в антимонопольной деятельности.

Это неполный перечень сфер государственного присутствия в экономике, требующий к себе наиболее пристального внимания всех заинтересованных органов, призванных осуществлять контроль за соблюдением законности и способствовать предотвращению коррупции, в том числе и Счетной палаты Республики Татарстан.

Задачи, возложенные на Счетную палату, предоставленные полномочия позволяют нам принимать активное участие в государственных мероприятиях по выявлению и пресечению корруп-

ционных проявлений. Уже востребована наработанная нами практика контрольно-ревизионной работы и выявления фактов нарушений бюджетного законодательства.

Счетной палатой республики заключены соглашения о взаимном сотрудничестве с Прокуратурой Республики Татарстан, Управлением Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Республике Татарстан и Министерством внутренних дел Республики Татарстан. Это позволило объединить информационное поле, что способствует полноте государственного контроля и оперативного реагирования.

Подписанное недавно соглашение о сотрудничестве со Счетной палатой Российской Федерации включает Счетную палату республики в единую общегосударственную систему борьбы с коррупцией.

И в заключение позволю себе высказать личное мнение о резервах правового регулирования противодействия коррупции. Это не только ужесточение ответственности, не только упреждающие меры, а в значительной степени максимально детализированные на законодательном уровне полномочия и участие заинтересованных лиц. Положительной оценки с таких позиций заслуживает, например, принятый в 2001 году Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», в котором детально регламентируется последовательность действий всех участников процесса. А отсутствие альтернативности поведения и решений должностного лица – залог соблюдения интересов государства.

В дальнейшем время покажет объективность государственных решений при выборе методов борьбы с коррупцией и ее предотвращения.

Не умаляя роль государства, отмечаю, что уровень правосознания каждого из нас, степень гражданской ответственности зеркально отражаются на состоянии коррумпированности аппарата управления.

Конечно, выработка даже самой всеобъемлющей и теоретически и практически выверенной стратегии борьбы с коррупцией и неукоснительное выполнение всех предусмотренных в ней мер не способны полностью избавить страну от этого негативного социального явления, однако они могут снизить степень ее общественной опасности до приемлемого уровня.

Исторический аспект проблемы противодействия коррупции

Из истории правового противодействия коррупции в России

*С.Н.МИРОНОВ, начальник кафедры Казанского юридического
института Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доцент, к.и.н.*

Коррупция имеет очень древнюю историю. Она присуща всем странам и всем временам. Первое упоминание о коррупции в системе государственной службы нашло отражение еще в архивах Древнего Вавилона. В Римской империи деяние, обозначаемое термином «коррупция», состояло в подкупе лица, облеченного публичной властью. Платон и Аристотель рассматривали коррупцию как политическую категорию, Н. Макиавелли – как свидетельство общего заболевания государства, разрушающего гражданскую добродетель, Ш. Монтескье характеризовал как дисфункциональный процесс, в результате которого хороший политический порядок или система превращаются в негодные, монархия вырождается в деспотизм.

Если обратиться к российской истории, то в русских летописях XIII в. упоминается так называемое мздоимство. Ранее упоминание о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси, по всей видимости, связано с Двинской уставной грамотой 1397-1398 гг. или с Псковской Судной грамотой 1397 г.

Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III (1462 – 1505 гг.), а его внук – Иван Грозный – впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

Взятки брали на Руси задолго до появления государственного чиновнического аппарата. Рождение российского чиновника можно отнести к середине XV в. Еще до образования централизованного государства при казначее сложилось первое государственное учреждение – Казна (впоследствии – Казенный двор). Но настоящая бюрократия начинается при Иване Грозном. На рубеже XVII - XVIII вв. бюрократизм становится массовым явлением. «Волокиты много, издержки велики, дела мало вершатся», – сокрушались истцы в приказах. Приказная волокита превратилась в волокиту Московскую, за которой прослеживается вполне ярко выраженная заинтересованность приказного люда избежать четкого и ясного, а потому опасного им законодательства. Приказная атмосфера в конечном счете сформировала один из самых важных бюрократических прин-

ципов, переходящий из года в год: чем запутаннее, тем лучше. Приказная система разлагала всех, кто с ней соприкасался. Честный человек, не берущий «посул» и уж тем более «почеть», всегда был белой вороной.

Удивительно фольклорное доказательство этого явления – «Азбука» вымогательства породила массу поговорок: «У приказного правды за рубль не купишь», «Всяк подьячий любит калач горячий», «Земля любит правду, а наш воевода приносит» и т.п.

В России коррупционное поведение лиц, состоящих на государственной службе, именовалось лихоимством, использовались и иные термины: «почеть», «поминки», «посуль». Поговорка («на посуле, как на стуле») отразила неразрывную связь российского чиновника и «посула» – взятки.

Вместе с тем за старым понятием «почести» нетрудно разглядеть, что новое его содержание все более приобретало значение разрешенной взятки. Эта трансформация подношений в XVII в. как нельзя лучше демонстрирует происхождение мздоимства, которое расцвело на почве широкой практики подношений «почести» чиновникам, формально не запрещенной в допетровской Руси.

Небезынтересно отношение закона к подношениям от челобитчиков. В отличие от «почести» и платы «за работу» только «посул» находился в поле зрения закона как взятка в современном смысле слова. Законодательные памятники позволяют проследить отрицательное отношение к «посулам» еще со времен, предшествовавших появлению приказов.

Законодательство XIV-XVI вв. решительно осуждает «посуль», понимая под ними подношения, связанные с неправильным решением дела. Этот же взгляд получил развитие в Соборном Уложении 1649 г., где тема «посула» разработана с большей полнотой. Но, в отличие от Соборного Уложения, общественное сознание второй половины XVII в. осуждало не только «посуль», но и другие подношения приказным.

Одной из главных причин разрастания коррупции в государственном аппарате России являлось то, что на протяжении XVII столетия при общем росте расходов на содержание приказных размеры среднего денежного жалованья дьякам не только не выросли, но даже уменьшились. Из-за нехватки средств правительство несколько раз понижало оклад низшим чиновникам, что привело к появлению категории подьячих, которым вообще не полагалось жалованья. В 20-х годах XVII в. каждый сотый был таким чиновником, а через 50 лет — уже каждый четвертый.

Финансовые трудности государства не позволяли регулярно платить даже мизерное жалованье. Административный аппа-

рат Российской империи XVIII в., в корне отличавшийся от приказного строя Московского царства XVII в., тем не менее сохранил практику подношений от челобитчиков.

Следует отметить, что определенные успехи в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы были достигнуты в правление Петра I. Так, в 1699 г. им издаются указы «Об учреждении бурмистрской палаты» и «Об учреждении в городах земских изб». Согласно этим указам города выходили из ведения воевод и должны были создавать выборные учреждения. За эти меры население должно было платить вдвое больше податей. На таких условиях от воевод отказались только 11 из 70 городов. Петр I сделал реформу обязательной, пожертвовав фискальными интересами и отступив от требования удвоения размера подати. Но даже при проведении реформы император столкнулся с фактами лихоимства при выборе земских бургомистров.

Оставалось еще одно обстоятельство, способствующее существованию коррупции среди приказных людей. Управляющие территорией и кормящиеся с нее, они в силу такого положения имели личные материальные интересы, которые вступали в противоречие с государственными. Петр I понимал, что для противодействия «подкупу» – «продажности» служилых людей необходимо было организовать службу за жалованье, что и было сделано в 1708 г. при проведении губернской реформы.

В комплексе требований к государственным служащим большое значение придавалось их нравственным качествам. Уставы о гражданской службе и другие нормативные правовые документы были направлены на формирование государственного служащего как человека высокой нравственности.

В связи с распространением взяточничества среди государственных служащих Петр I в 1714 г. издает Указ «О воспрещении взяток и посулов», которым было отменено поместное обеспечение чиновников и повышено их денежное содержание. Принятие данного акта было обусловлено тем, что взяточничество в управленческом аппарате приносило государству «вред и убыток». Оно квалифицировалось в Указе как преступление, подлежащее строжайшему наказанию.

Понимая, что одних запрещающих и карательных мер недостаточно, Петр I создает именным Указом должности фискалов и тем самым осуществляет кадровое обеспечение надзора и контроля от своего имени над должностными лицами во имя пресечения деяний коррупционного характера и принятие мер по привлечению виновных к ответственности.

Борьба с коррупцией занимала центральное место в деятельности фискалов. Указом определялись полномочия фискалов, оговаривалось их материальное поощрение, стимулирующее службу (четверть из штрафных денег). Деятельность тайных надзирателей и доносчиков защищалась законом от наказания за ложный донос и тем самым представляла реальную опасность для коррупционных чиновников. Петр I всячески поддерживал фискалитет, но на результатах борьбы с продажными чиновниками сказывалось отсутствие у фискалов судебно-следственных полномочий. А имевшие эти полномочия Сенат и центральные ведомства покрывали разоблаченных фискалами лиц. Органы фискальной службы за отсутствие гласности в деятельности, бесконтрольность (надзор за фискалами был установлен лишь в 1722 г. с введением должности генерал-прокурора) вызывали ненависть к себе со стороны чиновников, и в 1726 г. (после смерти Петра I) данный институт был упразднен.

Следует отметить, что Петр I пытался привлечь к борьбе с коррупцией в государственном аппарате все население страны. Он разрешал всем людям, независимо от чина, доносить лично ему о лихоимстве, а за справедливый донос определялась награда – имущество, а иногда и чин выявленного преступника.

В целях предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Петром I были учреждены майорские розыскные канцелярии – нечто среднее между следственной комиссией и военным трибуналом. Их приговоры утверждались царем. Это было существенным обеспечением применения антикоррупционных законодательных мер. Формировались канцелярии из лично известных Петру I боевых офицеров, и их деятельность была независимой от центральной администрации. Но работа канцелярий имела нестабильный характер, так как офицеры не были освобождены от службы в армии.

Как видим, Петр I старался всеми возможными методами и средствами навести порядок в делах государственной службы России, воздействуя ими на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей. Однако принимаемые им меры полного положительного эффекта, к сожалению, не давали. Так, после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен при всем честном народе сибирский губернатор Гагарин. А потом, через три года, четвертовали за взяточничество обер-фискала Нестерова – того, кто изобличил Гагарина.

После смерти Петра все окончательно вернулось на круги своя – чиновники не желали сдавать свои позиции. Только при Екатерине II денежное жалованье закрепилось за всеми рангами служащих и чиновников. Все прочие доходы считались взятками, а уличен-

ные в мздоимстве несли строгое наказание. Несмотря на то, что постоянное жалование означало существенный шаг вперед в плане утверждения законопорядка, взяточничество не исчезло: поскольку с ним боролись чиновники, каждый из которых мог быть пойман, дела по коррупции волокитились, формировался один из важнейших принципов бюрократического управления – круговая порука.

Александр I отмечал, что взятки в Российском государстве не только существуют, но даже распространяются между теми, кто «гнушаться ими и всемерно пресекать их долженствовали». Считая, что различного рода подношения оказывают разлагающее влияние на персонал административных учреждений, правительство Александра I приняло специальный Указ «О воспрещении приносить подарки начальникам губерний и другим чиновникам». Это запрещение мотивировалось необходимостью «предупредить всякого способа к послаблениям и упущениям по службе». Тем не менее взяточничество в России являлось постоянным спутником государственной службы и в первой половине XIX в. достигло широкого распространения.

В царствование Николая I правительство подтвердило свое негативное отношение к фактам подношения подарков чиновникам от частных лиц и различного рода обществ. Коррумпированное чиновничество первой половины XIX в. обирало население и казну с не меньшим размахом, чем их коллеги из века XVIII, в связи с чем по воле императора Сенат в 1832 г. издал Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества».

Стремясь повысить эффективность борьбы с коррупцией, правительство приняло меры по упорядочению дисциплинарных взысканий, направленных на повышение ответственности гражданских служащих, и в 1845 г. включило в первый российский уголовный кодекс – «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» – обширную специальную главу «О мздоимстве и лихоимстве», квалифицировавшую взяточничество как преступное деяние и подразделявшую его на «мздоимство» и «лихоимство».

Под «мздоимством» понималось получение государственным служащим имущественной выгоды от частных лиц в виде денег, ценных бумаг, вещей и т.п. за действие или бездействие в интересах взяткодателей, но без нарушения чиновником своих служебных обязанностей. «Лихоимство» трактовалось как принятие служащими каких-либо даров для решения того или иного дела с нарушением государственных законов и норм государственной службы.

Согласно Уложению в случае принятия взятки без нарушения служебных обязанностей и законов по службе чиновник подвергался наказанию в виде штрафа в сумме двойной цены подарка

или снятию с должности. Взятничество, сопряженное с нарушением государственных законов и служебных обязанностей, квалифицировалось как злоупотребление властью и наказывалось в уголовном порядке.

Новый всплеск коррупции в системе государственной службы произошел в связи с утверждением в России капитализма. Эффективным средством коррумпирования крупных правительственных чиновников для российских предпринимателей стало их привлечение к учреждению акционерных обществ, предложение тех или иных должностей в советах и управлениях частных фирм. Так происходило «сращивание» промышленной и финансовой олигархии с представителями правительственной бюрократии, что для последней, по существу, являлось завуалированной формой подкупа. Деловые круги усиливали зависимость правительственных структур от частного капитала, выдвигая своих представителей на должности в государственные органы и одновременно избирая видных правительственных администраторов на руководящие посты в промышленных и финансовых корпорациях.

Сращивание промышленно-финансовой олигархии с всевластной высшей бюрократией и многотысячным персоналом государственного аппарата в условиях молодого российского капитализма стало всего лишь «цивилизованной» (ввиду ее признания «обществом») формой коррупции правительственных чиновников. Благодаря этому предпринимательские круги получали выгодные государственные заказы в промышленной, оборонной, железнодорожной и других отраслях, льготные условия добычи топлива, его перевозки и продажи, и т.д. В целях ослабления влияния на чиновников при поступлении на службу государственные служащие ставились в условия определенных ограничений, связанных с принадлежностью к административным учреждениям.

В связи с этим в декабре 1884 г. Александром III был утвержден Указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях». Объясняя необходимость издания такого Указа, император подчеркнул, что этот акт был принят в целях укрепления авторитета государственной службы и «охранения ее достоинства». В соответствии с этим Указом государственная гражданская служба высших должностных лиц признавалась несовместимой с участием в учреждении железнодорожных, пароходных, страховых и других торговых и промышленных товариществ, а также общественных и частных кре-

дитных ассоциаций. Наряду с этим чинам высшей бюрократии запрещалось занимать какие-либо должности как в торгово-промышленных компаниях, так и в различного рода кредитных товариществах.

Интенсивный этап капитализации России в последней четверти XIX – начале XX в., особенно в годы энергичной деятельности «финансового реформатора» С.Ю. Витте, внес новый штрих в развитие коррупции чиновничества. Возглавив Министерство финансов в 1894 г., С.Ю. Витте добился изменений в Уставе о службе гражданской и распространил требования Закона на все структурные подразделения Минфина, чтобы новые, напористые, образованные и деловые люди пришли в Министерство финансов вместо старой бюрократии (традиционно формировавшейся из потомственного дворянства).

Позитивность этого решения оспаривать трудно. Но одновременно в гражданскую государственную службу пришла повязанность личной корысти чиновников с интересами буржуазных слоев развивающегося предпринимательства. Так было положено начало формированию государственных служащих «капиталистической формации», которые имели акции, получали «мзду» за исполнение определенных функций при принятии важных государственных решений.

В этой связи можно сделать вывод, что нынешнее состояние коррупции в государственном аппарате во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями. Как показывает опыт, менялись формы и характер криминальности государственной власти, но уровень коррупции в системе государственной службы не уменьшался.

История царствования Николая II знаменуется деятельностью Распутина, который, пользуясь неограниченным доверием царской семьи, не забывал о собственном кармане. Можно также вспомнить балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время Первой мировой войны. Коррупция во все века была неотделима от фаворитизма.

С приходом к власти большевиков произошли серьезные изменения в сфере управления, но коррупцию это не затронуло. Поскольку теперь «прямой бизнес» стал вне закона, «новые» чиновники направили свои усилия на всевозможное затягивание дел, все также пытаясь удовлетворить свои частные интересы. Но в связи с тем, что государство (а значит, чиновничество) стремилось подмять под себя абсолютно все сферы экономической и общественной жизни, единственным способом решения любого вопроса стало вмешательство чиновника.

В результате с помощью быстро разрастающегося бюрократического аппарата распределительная функция обособилась и превра-

тилась в объект притяжения чиновников всех уровней, поскольку открывались грандиозные перспективы обогащения. Распределительно-бюрократический аппарат возрос с 1 миллиона человек в 1917 году до 4 миллионов в 1928 году.

Сталиным был рожден новый социальный слой – номенклатура, занимающий особое положение в обществе, обладающий собственными, в том числе и экономическими, интересами, отличающимися от интересов общества, а зачастую противоречащими им. Призванный исполнять «волю трудящихся», аппарат зажил собственной жизнью, продолжая декларировать общенародные интересы, рождая политику двойных стандартов. Постепенно проявилось, а затем усилилось стремление к узурпации власти, подчинению себе всей экономической и политической жизни в стране.

Во времена правления Л.И. Брежнева номенклатура стала всепроникающей, захватив все ступени власти не только в экономической, но и общественно-политической жизни, окончательно выйдя из-под какого-либо контроля. Как следствие – ее посредническая роль повсеместно оплачивалась без страха наказаний. Формируется система взяток снизу доверху, фактически легализованная. Именно в этот период появляется новая черта российской коррупции – сращивание государственного аппарата с преступным миром.

История борьбы советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взятничество», «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. Основными преступлениями советских коррупционеров стали отпуск дефицитной продукции, выделение оборудования и материалов, корректировка и снижение плановых заданий, назначение на ответственные должности, сокрытие махинаций.

Практически неприкосновенны для правосудия были высшие советские и партийные сановники. К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Щелокова.

Таким образом, советская номенклатура стала своеобразным инкубатором криминальных структур, которые окрепли и легализовались в постперестроечный период. Коррупция стала нормой.

С начала 80-х годов в СССР борьба с коррупцией стала излюбленным средством политической борьбы, а зачастую обычно-

венной расправы с неугодными. Так, в середине 80-х годов в средствах массовой информации появились сенсационные разоблачения коррупции в Узбекистане, а также в ряде южных областей РСФСР. Журналисты со слов сотрудников правоохранительных органов сообщали о бесчинствах местных партийных руководителей. Десятки могущественных в прошлом партийных и государственных чиновников были отстранены от власти, кое-кто даже оказался в тюрьме. А спустя несколько лет в прессе появились статьи, из которых следовало, что работники спецслужб – недавние герои «очистительной войны с коррупцией» – если не преступники, то, по меньшей мере, злостные нарушители «социалистической законности».

Все это лишний раз доказывает известную истину, что проблема коррупции не столько правовая (уголовно-правовая), сколько социально-политическая. Ясно, что и стратегия превенции должна ориентироваться на меры экономические, социальные, политические. При этом следует отчетливо понимать, что «ликвидировать» коррупцию, как и любое иное социальное зло, имеющее прочные основы в экономическом, политическом, социальном устройстве общества, невозможно. Речь должна идти лишь о значительном ограничении масштабов явления, введении его в «цивилизованные рамки», защите массы населения от тотальных поборов на всех уровнях – от рядового работника жилищной конторы и милиционера до представителей высших эшелонов власти.

К числу антикоррупционных мер можно отнести следующие: максимальное сокращение (по крайней мере, на низовом уровне) объема управленческих решений, зависящих от усмотрения государственного служащего, ограничение его компетенции формализованными и четко регулируемые «регистрационными» функциями, иначе говоря – ограничение власти и произвола бюрократии; резкое сокращение прав государственных служащих по «регулированию» экономики, образования, науки и т.п., то есть повышение независимости бизнеса и граждан; формирование гражданского общества; сокращение (а не расширение) «запретительной» нормативной базы; проведение в жизнь принципа «разрешено все, что не запрещено», ибо, чем больше запретов, тем больше возможностей обойти их с помощью подкупа; принятие закона о борьбе с коррупцией.

Необходимо резкое количественное сокращение управленческого аппарата, особенно с параллельными функциями; обеспечение реальной ответственности государственных служащих за нарушение сроков разрешения подведомственных вопросов; существенное повышение оплаты труда государственных служащих и одновременно – требовательности к ним; обеспечение реальной ответственнос-

ти государственных служащих за правонарушения и преступления по службе (это тот случай, где неотвратимость санкций неизмеримо важнее их строгости); обеспечение независимости и повышение престижа суда (судей); максимальная прозрачность деятельности государственных служащих для общественности, населения, средств массовой информации; наличие реальной, а не декларативной политической воли по осуществлению этих и других мер.

Разумеется, это лишь примерный, далеко не полный перечень некоторых антикоррупционных мер. Важно подчеркнуть, что они не должны сводиться к борьбе силами правоохранительных органов.

Коррупция как угроза для национальной безопасности страны

Р.Г.ВАГИЗОВ, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации и Республики Татарстан

Коррупция как социальное явление известна обществу давно, хотя название для русского языка является сравнительно новым. Своими корнями она уходит в глубокое прошлое, о чем свидетельствуют отдельные факты, приведенные в Библии, Коране, расценивающиеся в настоящее время как проявление коррупции. Не зря говорится, что коррупция – это божье наказание, кара, ниспосланная Богом человечеству за его грехи.

Утверждая в январе 2000 года новую редакцию Концепции национальной безопасности, Президент В.В.Путин признал проблему коррупции не только правовой, но и политической бедой России.

Исследователи этой проблемы отмечают, что основания коррупции обширны и обнаруживаются в самих принципах построения и функционирования существующего политического режима, во всех ветвях власти и кроются:

- в возможности корректировать или создавать законодательство при отсутствии закона о лоббировании;
- в возможности использования двойных стандартов толкования законодательства, в специально создаваемых законодательных «дырах»;
- в принятии многих законов в политических целях без каких-либо шансов на их осуществление по финансовым или процессуальным причинам;
- в противоречии местных нормативных актов и законодательства Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- в блокировании принятия законов, снижающих степень социального напряжения в обществе;

- в существующем для ряда властных лиц иммунитета от розыска, преследования или осуждения за преступления, связанные с коррупцией;
- в отсутствии «прозрачности» в деятельности исполнительных структур, особенно финансовой;
- в наличии неоправданного режима закрытости любого вида руководящей деятельности;
- в применении в качестве оснований для занятия должности не профессиональных качеств, а личной преданности, политической лояльности, партийной принадлежности и родственных связей, что ведет к падению эффективности управления и коррумпированности как средства решения практически любых управленческих вопросов;
- в возможности на основании личного усмотрения чиновника решать вопросы раздачи льгот и привилегий, выбирать меру наказания при существовании большой «вилки» за одно и то же нарушение;
- в возможности спровоцировать нарушение закона теми, кого он касается, для того, чтобы потом шантажировать их и получать мзду;
- в возможности искусственного банкротства предприятий, банков и пр. для последующей «прихватизации» своими ставленниками;
- в наличии поощряющих коррупцию структур и институтов – внебюджетных фондов, ГКО и т. п.;
- в возможности на государственной службе заниматься коммерцией, в том числе через родственников;
- в отдаче на откуп чиновникам ряда контрольных функций по оценке, без единых и неизменных критериев, деятельности какого-либо юридического лица в сфере политики, идеологии и экономики для последующего ограничения или прекращения его прав;
- в безнаказанном введении незаконных поборов – налогов, тарифов, отчислений, в том числе в никем не контролируемые внебюджетные фонды, фонды развития, поддержки чего-либо и т.п.;
- в бесконтрольной деятельности благотворительных фондов;
- в закупке за рубежом низкокачественной и дешевой продукции, подрывающей внутренний рынок, вытесняющей собственных производителей;
- в свободе доступа к информации о деятельности юридических и физических лиц при отсутствии наказания и процедур ответственности, в возможности осуществлять неконтролируемое наблюдение со стороны частных и государственных служб на основе шантажа, давления при принятии решений.

Этот список не является исчерпывающим. Не вызывает сомнений то, что в настоящее время действительно нет необ-

ходимой правовой базы для предупреждения и борьбы с коррупцией.

Один из соавторов закона «О противодействии коррупции» депутат Госдумы А. Гуров отмечает: «Отличие российской коррупции от западной в том, что она возникла как социально-криминальное, социально-экономическое и социально-политическое явление при переходе из одной общественно-экономической формации в другую. И что самое страшное – стала нормой жизни. Ее породил дележ огромного пирога госсобственности, когда многомиллионные состояния можно было получить одним росчерком пера чиновника. Вообще коррупция начинается там, где человек получает блага, используя свое служебное положение, а госаппарат становится вершителем судеб».

Конкретные меры по борьбе с коррупцией нужно принимать не только через создание четкого механизма классификации преступлений и выработку реально действующих способов государственного принуждения, но и через создание социально-психологической атмосферы неприятия коррупции. А это невозможно без наличия прочных институтов гражданского общества, без солидарных действий общественно-политических объединений и здоровой части правоохранительных структур, без дезавуирования коррупционеров любого ранга через средства массовой информации и коммуникации.

Все понимают, что надо принять срочные и адекватные меры по противодействию коррупции. Но одного этого понимания недостаточно, чтобы остановить «коррупционный круговорот». Многое зависит от повседневного поведения самих граждан.

Директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия» Е.Панфилова наглядно продемонстрировала всеобщую вовлеченность в коррупцию: «Вот, Вы нарушили правила и заплатили, условно, 100 рублей гаишнику. Но завтра этот гаишник отдаст эти 100 рублей в качестве взятки врачу, чтобы получить качественное медицинское обслуживание. А послезавтра этот врач заплатит 100 рублей за поступление своего ребенка в институт. И вдруг Вы понимаете, что этот самый вузовский преподаватель – Вы. То есть Вы сами порождаете коррупцию».

Главной причиной прогрессирования коррупции является отсутствие у власти желания и воли к реальной борьбе с ней. Действующий Уголовный кодекс изобилует статьями, затрагивающими деяния, сопровождающие или сопутствующие коррупции. Их никто не отменял: это злоупотребление должностными полномочиями, превышение власти, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, мошенничество,

фальсификация, подлог, преступное бездействие в исполнительных, правоохранительных и судебных органах и многие другие. В их число можно включить и статьи, предусмотренные главой 23 о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных (негосударственных) организациях, в частности, предусматривающие ответственность за злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп лиц, исполняющих управленческие функции в этих организациях. Они не работают сейчас на практике или работают плохо по причине отсутствия интереса у правоохранителей. А после того, как в декабре 2003 года из Уголовного кодекса была изъята норма о конфискации имущества как о дополнительном наказании, мздоимцы вообще чувствуют себя безнаказанными.

Однако мер по борьбе с коррупцией, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, явно недостаточно. В рамках действующего законодательства остаются безнаказанными такие деяния коррупционного характера, как участие должностных лиц в коммерческой деятельности и предоставление льгот коммерческим структурам для извлечения личной прибыли, использование служебного положения для «перекачки» государственных средств в коммерческие структуры, предоставление государственных ресурсов в избирательные фонды.

Решимость властей реально бороться с коррупцией наглядно иллюстрирует печальная история принятия закона о борьбе с коррупцией, на который Президент Б. Ельцин трижды (в 1993, 1995, 1997 гг.) накладывал вето. В 2002 г. закон «О противодействии коррупции» принят Госдумой третьего созыва в первом чтении, однако в плане законодательной работы новой Думы на 2004 год закон не значился.

Более того, отсутствие федерального антикоррупционного законодательства препятствует предупреждению и борьбе с коррупцией на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в 2002 г. в Волгоградской области был принят закон «О борьбе с коррупцией на территории Волгоградской области», который в 2003 г. по представлению прокуратуры области решением областного суда был признан противоречащим федеральному законодательству и утратившим силу. Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, еще будучи депутатом Государственного Совета РТ, в 1999 году вносил в Госсовет республики проект закона «О борьбе с коррупцией», который был принят в первом чтении, однако в дальнейшем работа над этим законопроектом не была завершена.

То, что коррупция наносит огромный ущерб российскому обществу, подрывает международный престиж России и ведет к серьезным нарушениям конституционных прав и свобод граждан, об-