

ЛУИЗ И. ШЕЛЛИ

Доктор, профессор

*(Центр по изучению организованной преступности и коррупции
Американского университета, г. Вашингтон)*

КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: ПОСЛЕ ЕЛЬЦИНА

Анализируя крушение Советского Союза, историки, несомненно, придут к выводу, что СССР распался из-за слабости государства и коррупции. К сожалению, закат СССР и появление Российской Федерации не положили конец всеобъемлющей коррупции, а в переходный период правления Президента Ельцина требования, предъявляемые к российскому государству, только увеличились. Этот прогрессирующий упадок ускорился в результате коррупции, которая выросла по масштабу и приняла значительно большие размеры после ухода со сцены Коммунистической партии, приватизации государственных ресурсов и вступления России в глобальную экономику.

Пока Ельцин был Президентом, государство было и приватизировано, и разворовано одновременно. Семья Бориса Ельцина и его окружение оказались замешанными в уклонении от налогов, приватизации и лицензировании с использованием служебной информации, а также в массированном вывозе финансовых активов, природных ресурсов и промышленной продукции государственных предприятий. В таком контексте государство не могло выполнять свои обязательства: поддерживать порядок, обеспечивать социальное страхование, здравоохранение и т.д. в силу коррумпированности государственных структур управления и, как одно из следствий этого, в силу недостаточных бюджетных поступлений. Государство не сумело восстановить инфраструктуру, находящуюся в упадке, поскольку чиновники, призванные осуществить это, направляли крупные суммы предоставленных займов на другие цели, что делало невозможным функционирование законченных проектов.

Уменьшилась способность государства погашать свои долги, поскольку государственные средства вместе с прибылью от продажи природных ресурсов и промышленной продукции переводились в «оффшоры», а не возвращались в казну.

Все это приводило к неизбежному ухудшению экономической ситуации и увеличению задолженности перед иностранными и многосторонними финансовыми институтами.

Теперь, когда Путин стал Президентом, возникают следующие вопросы: будет ли период после Ельцина отмечен значительным отходом от только что описанной ситуации? Сумеет ли Россия контролировать коррупцию, которая продолжает разъедать государственную власть?

Владимир Путин заявил, что восстановление государства является главной задачей его президентского правления. Власть государства должна иметь приоритет перед правами личности, этот рефрен неоднократно повторяется в проправительственных кругах. Однако сопутствующее этому сокращение незаконных действий является прежде всего утилитарной целью. Правовое государство строится не ради самого себя, а как средство улучшения экономических показателей и сильного государства, способного лучше управлять обширной территорией России. Однако восстановление государственной власти требует нечто большего, чем укрепление, например, военной власти. Хотя благодаря войне в Чечне Путин получил популярность, столь необходимую ему для избрания на пост президента, это не может решить основные проблемы России. Теперь, когда он Президентом стал, он должен использовать совершенно другие методы для того, чтобы преодолеть слабость государства. До настоящего времени предложенные им средства укрепления государственной власти включали борьбу с коррупцией и утечкой капитала, а также сохранение огромных ресурсов России для экономического развития страны.

Действительно, после экономического спада августа 1998 года российская экономика лишь недавно начала подавать признаки роста. Чтобы сохранить развитие пищевой промышленности, рост в сфере телекоммуникаций и Интернета, правительство прежде всего должно прекратить вымогательство по отношению к бизнесу со стороны государственных чиновников. Но это связано с коренными изменениями во взаимоотношениях между государством и бизнесом, которые существовали с момента крушения СССР.

На самом деле должно быть исправлено не только это, и перед Путиным встают серьезные трудности, если он хочет противостоять коррупции, унаследованной от ельцинского периода.

Правительство Ельцина ушло, получив не только иммунитет, серьезный ущерб был нанесен ключевым российским институтам в последние месяцы ельцинского правления, что усилило общий ущерб, нанесенный за предыдущее десятилетие. Этот ущерб институционализирован, и преодолеть его будет нелегко.

Российская прокуратура как один из главных правоохранительных органов после некоторого продвижения в 90-х годах по пути получения большей независимости была унижена, подчинена и поставлена в условия жесткого политического давления после того, как было принято решение расследовать коррупцию в правительстве Ельцина.

Парламентские выборы 1999 года позволили олигархам стать депутатами Думы и получить парламентский иммунитет. В последние месяцы 1999 года приватизация крупных объектов позволила членам влиятельной элиты захватить ключевые российские ресурсы по самым низким ценам, продолжив тем самым закулисные сделки типа «кредиты в обмен на акции» периода середины 90-х годов.

Несмотря на декларируемое Путиным желание сократить коррупцию, имеющиеся у него возможности ограничены, поскольку своим быстрым продвижением к власти он обязан кремлевскому окружению Ельцина и олигархам. Более того, Путин сам запачкан своими связями с коррумпированными властями Санкт-Петербурга времен Анатолия Собчака и такими же последующими саязиями в Москве. Еще более ограничивает свободу его действий, по крайней мере на начальном этапе его президентского правления, собранный на него компромат, часть которого уже попала в российскую и зарубежную прессу.

На защиту Путина при решении этих проблем встает собранная им команда из Санкт-Петербурга, многие из членов которой являются выпускниками юридического факультета Ленинградского государственного университета, известного усилиями по приданию большей открытости правоприменительной практике в Ленинграде и области, обновлением состава своих преподавателей и программы обучения. Путин является членом наблюдательного совета юридического факультета и, несмотря на годы службы в КГБ, сохраняет тесные связи с юридическим сообществом.

Главными критериями при определении способности Путина противостоять коррупции будут являться: степень отделения государства от бизнеса, восстановление доверия к прокуратуре и ее независимости, а также установление большей прозрачности в экономической и правовой сферах.

ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВА ОТ БИЗНЕСА

В советский период вся коммерческая деятельность была государственной, начиная с крупномасштабного военно-промышленного комплекса и вплоть до потребительского сектора и сферы услуг. В период правления Президента Ельцина, несмотря на быструю и массовую приватизацию государственных ресурсов, подъем независимого от государства бизнеса так и не наступил. Вместо этого появилась новая частная экономика, паразитирующая на государственных институтах и ресурсах. В отсутствие законодательства о конфликте интересов бюрократы использовали свои привилегированные позиции в правительственных министерствах для достижения своих собственных экономических целей путем создания бизнеса именно в тех областях, которые они должны регулировать. Номенклатура (вместе с организованной преступностью) продолжает оставаться одним из основных препятствий на пути предпринимателей, поскольку она требует значительных взяток за получение необходимых лицензий, разрешений на работу и доступ к коммуникациям.

Постоянная ротация внутри государственных учреждений создает непредсказуемость и увеличивает размер коррупции, так как каждому новому чиновнику необходимо дать взятку, чтобы работа продолжалась беспрепятственно.

Эффективность работы государства и промышленности в таком окружении, естественно, снижается, поскольку руководители предприятий занимаются изыманием активов, толлингом и применяют различные другие схемы, в результате которых система (и, как правило, страна) теряет активы, вместо того чтобы приносить доход государству и прибыль предприятиям. Для облегчения этого воровства служат тесные отношения с государственными чиновниками, которые способствуют этой торговле в обмен на вознаграждение («откат»). Деятельность правоохранительных органов нейтрализуется коррупцией, недостаточной технической оснащенностью, отсутствием квалифицированного персонала, отсутствием полномочий для расследования преступлений в сфере рыночной экономики.

Для того чтобы понять феноменальное перераспределение собственности, необходимо обратить внимание на тот факт, что более справедливое распределение ресурсов, которое было достигнуто в результате 70 лет советской власти, было уничтожено за несколько лет после ее падения. К середине 90-х годов государственная собственность в России составляла меньший процент по сравнению с Мексикой или Италией. За несколько лет в России было приватизировано 15 тысяч промышленных предприятий и де-

сятки тысяч магазинов. Большой процент промышленной продукции в настоящее время производится в России в частном секторе, в отличие от Западной Европы, где государства сохраняют значительно более сильные позиции в области правовой защиты и ограничения внутри частного сектора.

К осени 1998 года 40 % населения России жило ниже уровня бедности - цифра, которая напоминает дореволюционный период. Небольшая элита стала собственником почти всего богатства, а обеспеченный средний класс так и не появился.

Чтобы повернуть вспять эту эндемию коррупции, необходимы коренные перемены в области политики, приватизации и взаимоотношений между бизнесом и государством. Тактический союз Путина с коммунистами в Думе может сделать такое изменение возможным, хотя поддержка, которую оказали Путину некоторые олигархи, и его обязательства перед ними могут ограничить его действия.

Несомненно, что доминирующее положение, которое занимают в алюминиевом секторе Борис Березовский и Роман Абрамович, не предполагает значительного движения в этом направлении. Но даже если Путину удастся ограничить влияние наиболее заметных олигархов, за ними стоит еще один ряд людей менее заметных, но которых, может быть, еще труднее контролировать хотя бы потому, что они не вызывают такой враждебности со стороны населения. Сдерживание власти олигархов является сейчас модной темой на Западе при анализе российской ситуации, однако при этом недостаточно внимания уделяется слишком тесным отношениям региональных губернаторов и законодателей с бизнесменами.

Возможно, некоторые губернаторы, особенно те, которые победили в результате жестокой конкуренции на выборах, сейчас поощряют инвестиции в свои регионы, вместо того чтобы заниматься развитием собственных ресурсов. Однако многие рассматривают свое место губернатора или члена регионального законодательного органа как лицензию на зарабатывание денег своим собственным бизнесом или через своих компаньонов, или через потенциальных иностранных инвесторов. На Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке очень заметные государственные чиновники занимаются удушением местного предпринимательства, чтобы свести к минимуму конкуренцию для своих собственных финансовых предприятий или для того, чтобы устранить любую угрозу для добычи и экспорта российских природных ресурсов через свои каналы.

ПРОКУРАТУРА И НЕЗАВИСИМОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

«Телефонное право» было отличительной чертой советского строя. Телефонная линия, связывавшая прокурора или судью с партийными властями, была важнейшим звеном, обеспечивающим положение, при котором правосудие служило государству, а не гражданам. Важнейшим компонентом перестройки конца 80-х годов была реформа правовой системы. В следующее десятилетие произошли значительные перемены, направленные на предоставление большей независимости прокурорам и судьям, включая введение суда присяжных в ряде регионов страны. Хотя некоторые вновь избранные государственные чиновники продолжали вмешиваться в процесс правосудия, но это уже не было, по всеобщему мнению, их автоматической прерогативой.

Однако в 1999 году достижения предыдущего десятилетия были в значительной степени подорваны. За последний год Кремль показал, что он способен использовать свою политическую власть для того, чтобы пустить под откос серьезное уголовное расследование своей коррупции, сместить прокурора, утвержденного и поддержанного Думой, и назначить лакеев, готовых служить его интересам, а не интересам правового государства. Последствия этих действий ощутимы по всей России, поскольку прокуратура представляет собой государственный орган, осуществляющий не только обвинение, но также и надзор за соблюдением законов во всех областях российской жизни.

Юрий Скуратов, Генеральный прокурор, снятый Ельциным со своего поста, начал работу в качестве Генерального прокурора как послушный чиновник. Он был плохо подготовлен для этой должности и имел очень ограниченный опыт работы в прокуратуре, поскольку большую часть своей жизни занимался наукой (в Уральской государственной юридической академии) и на партийной работе. Сначала Скуратов терпел коррупцию внутри ближайшего окружения Ельцина. Например, не было возбуждено уголовное дело в связи с выносом 500 тысяч долларов из Кремля, что являлось прямым нарушением Закона «О выборах». По мере того как от Скуратова требовали все больших политических компромиссов, Генеральный прокурор начал активно проводить кампанию по расследованию коррупции так называемой «семьи», реальных членов семьи Ельцина, а также его ближайших сподвижников.

Окружение Ельцина незамедлительно отреагировало на обнародованную Скуратовым информацию о взятках, коррупции и заграничных банковских счетах: по телевизору была показана

видеозапись «кувыркания» Скуратова с проститутками. Это был не просто еще один сексуальный скандал; это было начало мощной, хорошо организованной кампании против прокурора, которая привела к свертыванию его расследования и дискредитации института прокуратуры. Высокоставленные коллеги Генерального прокурора, участвовавшие в расследовании, которое проводил Скуратов, были вознаграждены и заняли важные государственные посты.

Наблюдая за падением Скуратова, прокуроры - сотрудники чрезвычайно структурированной иерархической организации - вновь поняли, что должны служить интересам Кремля, а не правому государству. Последствия этого были немедленными и очевидными во многих сферах деятельности прокуратуры.

Действующий Генеральный прокурор Устинов, который сменил Скуратова на этом посту, с недоверием относится к международному сотрудничеству и повышению квалификации прокуроров. Россия прекратила официальное сотрудничество в расследовании таких важных дел о коррупции как дело, связанное с окружением Президента Ельцина в Швейцарии или «Бэнк оф Нью-Йорк» в Соединенных Штатах.

Были сняты два руководителя учебных заведений по повышению квалификации работников прокуратуры в Москве и Санкт-Петербурге, заинтересованные в подготовке кадров для правового государства. Прокуратура переживает кризис, о ее проблемах открыто говорит по национальному телевидению смещенный со своего поста Скуратов, за этим с интересом следят граждане, озлобленные за годы продажного капитализма.

Даже если Путин назначит нового Генерального прокурора, имеющего незапятнанную репутацию, а Дума поддержит его выбор, одного этого будет недостаточно, чтобы возместить ущерб, нанесенный этому федеральному органу. Путин и его правительство должны будут оказывать последовательную и настойчивую поддержку, чтобы вывести прокуратуру из ее нынешнего низкого статуса и состояния подчиненности политической элите.

ПРОЗРАЧНОСТЬ

Большая прозрачность нужна всему российскому обществу, чтобы снизить уровень коррумпированности. Шаги в этом направлении должны включать поддержку средств массовой информации, способных свободно проводить расследование коррупции; большую открытость в отправления правосудия и принятии правовых решений; введение более обширного реестра государственной собственности и регистрации пере-

дачи собственности государства физическим лицам.

За последние годы национальные средства массовой информации были сосредоточены в руках олигархического меньшинства. Разоблачения коррупции зачастую используются в борьбе за власть, а не для достижения большей прозрачности в обществе. Например, один из телевизионных каналов - НТВ - показал разоблачения Скуратовым коррупции в окружении Ельцина не для того, чтобы расчистить национальную политику, а только для того, чтобы свести счеты в предвыборный период. На региональном уровне многие местные газеты и радиостанции тоже тесно связаны с местным руководством.

Несмотря на это, в журналистике существует несколько светлых пятен, в их числе выходящая в Москве «Новая газета» и бюро журналистского расследования в Санкт-Петербурге. Эти средства массовой информации проводят свои расследования и публикуют свои отчеты без какого-либо серьезного противодействия. В других частях страны проведение журналистских расследований встречается с большими трудностями. Но даже во Владивостоке и Екатеринбурге, двух центрах преступности, статьи с разоблачениями появляются в газетах, рассказывающих о коррупции в высших сферах. В ряде случаев такие публикации привели к тому, что были возбуждены уголовные дела сотрудниками правоохранительных органов, заинтересованными в решении этой проблемы.

Во многих регионах страны коррупция влияет и на принятие решений судами. Без объявления прецедентов или опубликованных решений, взяточничество приводит к вынесению судами приговоров, которые не могли бы быть приняты в более прозрачной системе. В Санкт-Петербурге в 1995 году был сделан важный шаг в направлении уменьшения кривотворства и придинок в ходе судебных разбирательств. Банкиры, деловые круги и юристы собрали средства на компьютеризацию городских, областных и арбитражных судов. Каждому судье был предоставлен компьютер и модем, а также проведена подготовка, необходимая для использования этого оборудования. Судебные решения во всех отраслях гражданского и уголовного права и арбитражная практика собираются, анализируются и публикуются четыре раза в год. Публикация решений снизила уровень коррупции среди судей и дала адвокатам шанс оспаривать непоследовательность в принятии решений, что часто является следствием коррупции.

Подобные усилия должны распространяться и в других регионах. Только сделав прозрачным процесс принятия решений и критикуя принятые

по отдельным делам решения, можно создать возможность для сокращения числа должностных преступлений.

Еще одна область, в которой необходимы аналогичные усилия, это право собственности. Россия столь сильно пострадала от утечки капитала частично потому, что в стране нет уважения к правам мелких акционеров. Директора компаний, заключив секретные трастовые договоры, переводят наиболее привлекательные активы своих компаний в частные оффшорные компании или компании-вывески, где они становятся недоступны для российских судов, а зачастую и для международного арбитража. Чаще всего нарушения прав акционеров, как иностранных, так и российских, происходят в наиболее прибыльных отраслях экономики, включая банковское дело, нефтяную отрасль и добычу полезных ископаемых.

России не нужна новая революция. Две революции двадцатого века привели ее к фундаментальному перераспределению собственности. Кровавая революция 1917 года привела к передаче собственности от граждан к государству, а почти бескровная революция начала 90-х годов привела к движению в обратном направлении. После каждой революции происходило огромное по своим размерам изъятие собственности.

Россия не готова к третьей революции. Следует принять как данное, что, возможно, любые меры для борьбы с коррупцией правительством Путина не приведут к глубоким изменениям в распределении богатства. Те, кто сумели захватить свои богатства, может быть и незаконно, в значительной степени сумеют удержать свою добычу, а большинство населения останется по-прежнему ни с чем.

В условиях, когда деньги и власть распределены столь несправедливо, у большинства граждан нет возможности для эффективной борьбы с коррупцией. Опросы общественного мнения выявляют глубокое чувство возмущения и недовольства, но обнищание большинства населения привело к тому, что у граждан нет ни времени, ни ресурсов для политической деятельности. В отсутствие развитого гражданского общества нет ни одной значительной социальной группы, которая требовала бы проведения реформ, и это положение сохранится до тех пор, пока новая финансовая элита не определит, что она заинтересована в реформах. Меры по борьбе с коррупцией могут быть продиктованы и сверху, как это было во времена Андропова.

Вопрос в том, будут ли эти меры во времена Путина иметь положительный отклик снизу и как далеко они будут распространены.

В эпоху после Ельцина будет наблюдаться резкое противостояние между соблюдением законов и уважением прав человека. Путин стремится укрепить государство, а для этого необходимо возродить экономику. Улучшение экономики потребует более строгого соблюдения гражданского и коммерческого законодательства. Что касается прав человека, то Путин до сих пор проявлял мало интереса к этой области. Существует перспектива еще больших противоречий по мере того, как государство и граждане, вместе или порознь, будут стремиться восполнить ущерб, нанесенный в недавнем прошлом. Эту предстоящую в России борьбу будет интересно наблюдать со стороны, находиться же в это время в России будет куда менее приятно.

В.Н. БРОВКИН

Доктор, профессор

*(Центр по изучению организованной преступности и коррупции
Американского университета, г. Вашингтон)*

КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Начнем с того, что коррупция - это, конечно, не новое явление в истории и не исключительно российское явление. Коррупция и скандалы, связанные с коррупцией, прогремели в прошлые годы и в Японии, и на Филиппинах, в Мексике и Индонезии и ряде других стран. Если судить по примерам недавних публикаций в американских газетах, то ряд крупных скандалов прогремел совсем недавно.

Эти примеры показывают, что даже в Америке, которая гордится своей системой законно-

сти, серьезные примеры коррупции потрясают общество время от времени.

Но вернемся к коррупции в России. Пожалуй, своего наивысшего развития коррупция в России достигла в последние годы Российской империи в начале XX века и в девяностые годы конца столетия, после падения советской власти. Российское чиновничество, которое и так имело репутацию взяточников, тем не менее, выполняло функции государственного управления почти до конца империи. Но при нарастающем влия-