

Коррупционные преступления в современной России

Каждая социально-политическая и экономическая система порождает свою собственную разновидность коррупции, т.е. коррупция является скорее проблемой систем и институтов, чем проблемой отдельных людей. Существенно различаются ввиду этого подходы к пониманию и анализу коррупции в странах развитой демократии и государствах, переживающих сложные переходные процессы.

1. Понятие “коррупция” и “коррупционное преступление”. В российской научной литературе сосуществуют узкое и широкое толкования понятия коррупции. В узком смысле слова - это намеренное пренебрежение должностными лицами своих обязанностей или действие вопреки этим обязанностям ради материального вознаграждения. Коррупция в широком смысле слова, помимо названного, включает в себя взяточничество и т.н. чиновничье предпринимательство. Взяточничество отличается от узко понимаемой коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Чиновничье предпринимательство отличается от коррупции в узком смысле слова отсутствием подкупающей стороны: заказчик служебного нарушения - сам исполнитель, извлекающий доход из монополии на принятие решения. Все вышеперечисленные формы объединяет использование служебного положения в частных интересах.

Среди форм коррупции в системе государственной, муниципальной и негосударственной службы:

- устройство на работу в подчиненные или косвенно контролируемые организации друзей, родственников и знакомых;
- субсидирование политических кампаний;
- вознаграждение за получение фирмой выгодных контрактов (“черные” комиссионные и оплата псевдоконсультационных услуг), а также оплата услуг, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника;
- служебное мошенничество;
- оказание чиновникам чрезмерного “гостеприимства” и иных “знаков внимания” со стороны бизнесменов (например, предоставление детям чиновника стипендии для обучения в иностранном университете);
- патронаж чиновников над определенными государственными контрактами, осуществляемый через подставные фирмы или так называемых “партнеров” либо непосредственно в форме “консультирования”;

- отправка “самих себя” в заграничные командировки с произвольно установленным размером суточных;
- использование политическими партиями своего влияния (настоящего или будущего) для сбора “добровольных пожертвований” со стороны представителей бизнеса в обмен на размещение государственных заказов (это может быть облечено в форму взносов в “благотворительный фонд” или помощь оказываемую детскому дому);
- латентное вымогательство взяток служащими налоговых и таможенных органов с экспортеров или импортеров посредством назойливой демонстрации своего права произвольно устанавливать размеры налога в определенных законом рамках;
- вымогательство взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, под угрозой наложения штрафа за якобы или действительно имевшее место нарушение правил дорожного движения (при этом размер взятки зачастую меньше суммы штрафа, установленной законом);
- получение начальниками “мзды” от своих подчиненных в виде еженедельных или ежемесячных подношений в установленных размерах для последующей передачи “наверх”.

За последние годы произошло расширение форм личного подкупа служащих за счет оплаты дорогих зарубежных поездок, льготного кредитования, предоставления высокооплачиваемой должности в частных структурах после увольнения из госаппарата, включение в состав советов коммерческих структур или соучредителей государственных служащих или их родственников, выплаты гонораров” и т.п.

Учитывая “степень тяжести” коррупционного поступка, различаются неправовые этические коррупционные нарушения¹, а также коррупционные правонарушения, среди которых

¹ Примерами таких нарушений могут быть: присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; проживание в апартаментах или пользование автомобилем, стоимость которых несопоставима с размером жалования и т.п.

- гражданско-правовые деликты²,
- административные, в т.ч. дисциплинарные³, проступки и
- коррупционные преступления⁴. Анализ западной литературы свидетельствует о расширительном толковании в странах развитой демократии понятия коррупционного преступления за счет многих, по российскому законодательству, этических коррупционных нарушений.

До настоящего времени в России нет действующего нормативного акта, в котором бы прямо говорилось о том, какие именно преступления следует относить к коррупционным. Причем ни в одном из проектов Закона РФ о борьбе с коррупцией не предусматривался исчерпывающий перечень таких коррупционных преступлений (или иных правонарушений). В условиях энтропичности (неопределенности) права по своей сути правоприменитель оказывается всевластен везде, где у него есть выбор меры применимости нормы.

По мнению С.В.Максимова, коррупционное преступление – это предусмотренное в Уголовном кодексе Российской Федерации общественно опасное деяние, которое непосредственно посягает на авторитет и иные законные интересы публичной власти и службы и выражается в противоправном получении государственным, муниципальным или иным лицом, занимающим государственную или муниципальную должность, либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе международной) каких-либо благ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении этим служащим таких благ⁵.

Среди неперенных признаков коррупционного преступления С.В.Максимов видит:

- непосредственное нанесение ущерба авторитету и иным законным интересам государственной или муниципальной власти, государственной службы, службы в органах местного самоуправления, а также службы в коммерческих и иных организациях;

² Например, принятие в дар работниками государственных и муниципальных учреждений, учреждений социальной защиты и иных подобных учреждений подарков (имущества или имущественных прав) от граждан, находящихся в таких учреждениях на лечении, содержании или воспитании, от супругов и родственников этих граждан, а также дарение таким работникам подарков в связи с указанными обстоятельствами.

³ Например, осуществление сотрудником органа внутренних дел предпринимательской деятельности.

⁴ Ввиду неопределенности правовых норм неперенные коррупционные правонарушения от преступлений отделяет очень тонкая грань.

⁵ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – “ЮрИнфоР”, 2000, с.15-16.

- незаконный (противоправный) характер получаемых государственным (муниципальным) служащим или лицом, занимающим государственную или муниципальную должность либо служащим коммерческой или иной организации благ (имущества, услуг или льгот);
- использование виновным своего статуса (служебного положения) вопреки интересам службы;
- наличие у совершившего коррупционное преступление признаков лица, принадлежащего к одной из категорий, указанных в примечаниях к ст.285 и 201 УК РФ;
- наличие у виновного умысла на совершение действий (акта бездействия), объективно причиняющих ущерб интересам публичной или непубличной службы;
- наличие у виновного корыстной или иной личной заинтересованности (последняя может носить и неимущественный характер).

Таким образом, к непосредственно коррупционным преступлениям, посягающим на интересы государственной власти, государственной муниципальной службы во всех случаях могут быть отнесены: злоупотребление должностными полномочиями; незаконное участие в предпринимательской деятельности; получение взятки; дача взятки; служебный подлог; провокация взятки с целью шантажа; подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта или переводчика, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума, соединенное с подкупом. В некоторых случаях (когда это связано с присутствием корыстной или иной личной заинтересованности) – превышение должностных полномочий (ст.286 УК РФ); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст.287 УК РФ); присвоение полномочий должностного лица (ст.288 УК РФ).

К коррупционным преступлениям, непосредственно посягающим на интересы службы в коммерческих и некоммерческих организациях, не являющихся органами государственной власти или местного самоуправления, государственными или муниципальными учреждениями или организациями – во всех случаях: подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст.184 УК РФ); злоупотребление полномочиями (ст.201 УК РФ); злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст.202); коммерческий подкуп (ст.204); провокация коммерческого подкупа с целью шантажа

(ст.304 УК РФ). При наличии корыстной или иной личной заинтересованности – превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб (ст.203 УК РФ).

Число видов коррупционных преступлений (помимо названных) достигает 30: воспрепятствование законной предпринимательской деятельности; регистрация незаконных сделок с землей; контрабанда, совершенная должностным лицом с использованием своего служебного положения; организация преступного сообщества (преступной организации) для совершения любого из тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений и др.

2. Российская законодательная база и ее особенности. В нынешнем российском законодательстве коррупционные действия могут квалифицироваться следующими статьями Уголовного кодекса: 174 - легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем; 285 - злоупотребление должностными полномочиями; 290 - получение взятки; 291 - дача взятки; 292 - служебный подлог. Борьба с коррупцией регулируется также отдельными нормами Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” и указами Президента России.

В 1992 г. был издан Указ Президента Российской Федерации "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы". Он оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Его нормы о необходимости чиновникам предоставлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного Указа в 1997 г. А норма, запрещающая чиновникам заниматься предпринимательской деятельностью, не выполняется до сих пор: по данным МВД, в период с 1994 по середину 1997 г. выявлено более 800 случаев подобных нарушений⁶. Понятно, что возможность безбоязненно совмещать государственную службу с коммерческой деятельностью - это не только гигантская брешь для коррупции, но и стимул для занятия государственных должностей исключительно с целью незаконного обогащения.

Так же плохо выполнялся Федеральный закон “Об основах государственной службы в Российской Федерации”, предусматривающий некоторые ограничительные антикоррупционные меры. Одна из причин – отсутствие в законе механизмов и процедур реализации заложенных в нем норм. Этот недостаток российского нормотворчества

⁶ Деягин М., Шахрай С.. КОРРУПЦИЯ в системе государственного управления России: значение, причины и механизмы искоренения. – В докладе: Стратегия для России: повестка дня для президента –2000. Глава 5. Совет по внешней и оборонной политике. 1999 г.

весьма распространен и постоянно порождает новые условия, благоприятствующие коррупции.

Существует мнение, согласно которому принятию нового законодательства о борьбе с коррупцией, учитывающего рыночные реалии и лучший зарубежный опыт постоянно оказывается мощное противодействие. Федеральные законы “О борьбе с коррупцией”, “О внесении изменений и дополнений в УК РСФСР и УПК РСФСР в связи с принятием Федерального закона “О борьбе с коррупцией” принимались после публикации законопроектов и их одобрения субъектами Федерации, Государственной Думой РФ и были одобрены в 1995 г. Советом Федерации РФ, но так и не вступили в действие из-за вето президента РФ. В мае 1996 г. эти законы Государственной Думой Федерального Собрания РФ вновь были приняты в первом чтении, но через день Дума приняла новый Уголовный кодекс РФ, в котором во многом воспроизводится прежний подход к борьбе с коррупцией и при этом утрачиваются некоторые ранее наработанные положительные моменты. В 1997 г. Президент РФ наложил в третий раз вето на Федеральный закон “О борьбе с коррупцией”, получивший одобрение Федерального собрания РФ.

В январе 1999 г. рядом европейских государств (в том числе Россией) была парафирована Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которая, однако до сих пор не ратифицирована российским парламентом.

3. Оценка масштабов и основные сферы распространения. Исследование масштабов коррупции крайне затруднено в силу высокой латентности этого деяния. Специалисты оценивают этот уровень в 90-95%⁷.

Общественная организация Transparency International при оценке масштабов коррупции использует индекс восприятия коррупции (ИВК) средствами массовой информации, бизнесменами и учеными. Расчеты на основе ИВК ставят Россию в десятку наиболее коррумпированных государств мира. Результаты таких исследований широко тиражируются, хотя сама методика оценки не может не вызывать ряд возражений. По небрежности или умыслу многими отечественными и зарубежными политиками, учеными и журналистами индекс восприятия коррупции толкуется как собственно показатель коррумпированности страны, хотя различия того и другого очевидны и между ними нет прямой связи. Объем информации о коррупции в СМИ определяется не только распространенностью явления, но и особенностями читательского спроса, политической конъюнктуры, наконец, доступностью соответствующей информации.

⁷ Горяинов К.К., Исиченко А.П., Кондтатюк Л.В. Латентная преступность в России: опыт теоретического и прикладного исследования. – М., 1994, с.38; Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму//Государство и право. 1998, 3%, с.55.

Очевидно, что не может быть единой методики оценки масштабов коррупции, поскольку сферы ее проявления слишком разнообразны. Областями деятельности, наиболее подверженными коррупции в современной России являются следующие.

- **Государственные заказы и закупки.** “Закрытие глаз” на хищения путем завышения смет на строительство и ремонт дорог и недвижимости либо цен накупаемую продукцию и услуги обходятся государству, по имеющимся оценкам, примерно в 25-30 процентов всех бюджетных затрат по этим статьям⁸. Классическим примером для учебных пособий по организованной преступности и коррупции может служить нашумевшая история реставрации Кремля и строительства здания Счетной палаты, по результатам которой швейцарской прокуратурой возбуждено уголовное дело по факту отмыwania незаконно полученных денег, связанных с выплатами за вышеуказанные строительные работы рядом бизнесменов, а также ответственных государственных служащих России. Подробности этого дела широко освещались в российской и зарубежной прессе⁹. Классическим можно считать и эпизод с переоборудованием президентского самолета, порученным швейцарской фирме “Мерката трейдинг”. Как сообщалось в прессе Швейцарии, эти работы были оценены в 13 млн.долларов. Швейцарская пресса назвала самолет “летающим госпиталем” для президента Ельцина. Позже женеvский следователь Даниэль Дево обнаружил финансовые документы “Мерката”, согласно которым стоимость работ составляет примерно 40 млн.долларов. Бросается в глаза не только явное завышение стоимости работ, но и схема реализации проекта. “Проектными работами”, как указано в контракте, занималась компания “Мерката трейдинг и инжиниринг”, а финансированием этих работ – “Мерката Сигас интернэшнл”, которой Управление делами президента выдало коммерческий кредит в 36 873 000 долларов в виде собственных векселей. Причем перечисливший деньги Внешторгбанк не смог представить проверяющим из Счетной палаты ни одного документа, определяющего отношения между “Мерката трейдинг” и “Мерката Сигас”. Ссылка на отсутствие документов есть в акте проверяющих.

- **Приватизация объектов государственной собственности.** По глубокому убеждению предпринимателей, честных аукционов не бывает в принципе. Даже за рубежом. Разница в том, что “у них” реальная стоимость отличается от установленной экспертами “продажной” комиссии, не более чем в два раза, а у нас может составить несколько

⁸ Левин М. Коррупция есть везде (wysiwyg://103/http://alyona.nns.ru/Elect-99/analit/scenar/scen225.html)

⁹ Иванидзе В. Простые ребята Столповских, Бородин, Силецкий, Черномырдин и др. //“Совершенно секретно.2, 13 ноября 2000 г.

порядков. Так, “Норильский никель”, оцененный в свое время специалистами в 2 млрд.долларов, был продан на аукционе за 170 миллионов долларов ОНЭКСИМ банку. “Российский кредит”, предложивший 335 миллионов, под надуманным предлогом (опоздание на полчаса с заявкой) был исключен из конкурса.

На коррупции строились, по свидетельствам не только участвовавших, но и побеждавших, все залоговые аукционы. Суть схемы сводилась к следующему. Государству, нуждавшемуся в деньгах, коммерческие банки предоставляли кредиты под залог государственных пакетов акций самых привлекательных российских предприятий. “В залог” пакеты шли по мизерной цене, а гарантией невозврата государством долга были либо полное отсутствие таких возможностей у государства (см. ниже пример Сибнефти), либо “особые” договоренности с госчиновниками. Именно так – в силу “договоренностей” достались российским олигархам пакеты акций, составляющие сейчас основу их капиталов¹⁰.

- **Получение кредитов в негосударственных банках и государственных целевых кредитов.** По всеобщему признанию, в случае с кредитами государственных Центробанка и Сбербанка главное – личные связи. Получив дешевые кредиты, можно разместить их затем по рыночным ставкам и получить высокие доходы. До 40%, по свидетельству предпринимателей, от суммы кредита оседает в карманах “дающего”. Самое известное и масштабное растаскивание казны происходило во времена расцвета ГКО в условиях сохраняющегося валютного коридора. Тот, кто имел доступ к дешевым валютным кредитам Сбербанка (под 10%), покупал на его деньги государственные облигации, которые приносили ему доход порядка 100% годовых.

- **Таможенное оформление импортируемых и экспортируемых товаров.** Около 90% товаров, ввозимых в страну, проходит по документам, занижающим либо количество товара, либо его качество. В Россию, например, ввозят добротный товар под видом битой плитки, листика, дорогая шерсть значится на бумаге технической синтетикой и т.п. Ни меньшие чудеса творятся и с экспортными поставками. Согласно российским законам,

¹⁰ Приобретение МЕНАТЕПОМ нефтяной компании ЮКОС сопровождалось крупным скандалом. Руководители трех банков – “Российский кредит”, Альфа-банк, Инкомбанк – обвинили Госкомимущество и банк МЕНАТЕП в корыстном сговоре при подготовке намеченного аукциона по пакету акций крупнейшей нефтяной компании ЮКОС. Именно МЕНАТЕП выступал разработчиком и организатором этого аукциона. На специально пресс-конференции обиженные банкиры заявляли, что на покупку ЮКОСа были использованы средства самого Госкомимущества, временно размещенные на счетах в МЕНАТЕПе. Газеты писали, что задолго до аукциона один из руководителей МЕНАТЕПа заявил: “Двух мнений быть не может – ЮКОС будет наш” (Пелехова Ю. Российские олигархи”//”Версия” 1 июля 2000 г.

вывозимое из страны сырье облагается пошлиной, а за готовую продукцию по международным нормам государство обязано возвращать экспортеру в полном объеме налог на добавленную стоимость, которым облагался товар на всех стадиях производства в стране. В результате “сырьевой” листовой алюминий легко превращается в готовую продукцию под названием “Разборный алюминиевый ангар” путем просверливания в каждом листе четырех дырок по краям. Вместо сырой нефти можно вывозить “продукт” с беспошлинным названием “водно-нефтяная смесь”. Известна история, когда из страны вывезли огромную партию титановых лопат. После пересечения границы от черенков избавились, и сырьевой товар был доставлен клиенту в лучшем виде. Закрыв глаза на все эти преступления, по разным оценкам, обходится взяточдателю в 20-25% от суммы таможенных сборов и налогов или в 50% стоимости реализованного товара¹¹.

- **Сбор налогов.** Предприниматели, лишенные общения с таможней, имеют собственные схемы неуплаты налогов, основанные на идее: прибыль опустить до нуля, а расходы поднять выше некуда. На бумаге, разумеется. Для этого используются: “серьезная работа с бумагами”, создание на бумаге “независимых” снабженцев-посредников, существенно повышающих расходы, постоянное ремонтное обслуживание основных фондов с использованием исключительно дорогих строительных материалов в зимнее время и т.д. Можно использовать и чисто финансовые схемы. Самая простая из них – взять кредит в дружественном банке и заплатить ему безумные проценты. Или застраховать любые свои “активы” от самых немыслимых случаев. Страховку в таком случае получает либо дружественная компания, либо просто грамотная страховая компания, которая готова “вернуть” деньги в любой оффшор за приемлемый процент. После кризиса 1998 г. цены на эти услуги держатся на уровне 5-10%.

- **Возбуждение и прекращение уголовных дел, а также направление их на дополнительное расследование.** За недопущение возбуждения уголовного дела сумма взятки колеблется от тысячи до десяти тысяч долларов США; за изменение меры пресечения на не связанную с лишением свободы – 20-25 тыс. долларов; смягчение меры наказания – от 5 до 15 тысяч долларов)¹².

Процветает, как свидетельствуют материалы уголовных дел, прессы, коррупция и при лицензировании и регистрации предпринимательской (в том числе банковской) деятельности, выдаче разрешений на

¹¹ Даниленко Н.Н. Некоторые итоги исследования коррупции в России. В кн. Коррупция и борьба с ней. С.63; Холодкова Сю Тринадцать способов украсть у государства. //Коммерсант-Власть, 17 октября 2000 г.

проведение банковских операций с бюджетными средствами федерального, регионального и местного уровней, при получении экспортных квот, назначении на ответственные посты в органах государственной власти. В этих сферах деятельности, как и в ранее перечисленных, роль организованной преступности значительна.

Серьезно коррумпированными считаются надзор за соблюдением правил охоты и рыболовства, правил безопасности движения; прием экзаменов на получение права вождения автомобиля и выдача водительских удостоверений; поступление в престижные государственные высшие учебные заведения, специализированные муниципальные общеобразовательные школы и дошкольные воспитательные учреждения.

Относительно новой сферой проявления коррупции является формирование партийных избирательных списков.

При анализе масштабов коррупции в той или иной сфере могут быть использованы различные методики. Так, например, при анализе уровня коррупции в ходе приватизационного процесса можно базироваться на анализе соотношения между оценочной, реальной и продажной ценой приватизируемого объекта¹³. О масштабах коррупции в любой из названных сфер деятельности может свидетельствовать очевидное несоответствие уровня жизни работников той или иной сферы управления их официальным, фиксируемым доходам. Так, бывший министр юстиции В. Ковалев, приобрел в Подмосковье дом стоимостью 600 тыс. \$, а на его 33 личных счетах в “Монтажспецбанке” было обнаружено 255 тыс. \$, которые, естественно, не указывались в ежегодно подаваемых налоговых декларациях. Кроме этого еще 160 тыс. \$ находились у бывшего чиновника в “Рато-банке”¹⁴.

Признавая сложности количественной оценки такого явления как коррупция, трудно спорить с тем, что на современной российской почве она расцвела пышным цветом. По оценкам Совета по внешней и оборонной политике, суммарные потери от коррупции в нашей стране составляют не менее 20 млрд.долларов в год¹⁵. В такой ситуации число выявляемых случаев коррупционного поведения в масштабе страны выглядит просто нелепо. По данным МВД РФ, в 1991 г. установлено 2,5 тыс.случаев взяточничества, в

¹² Даниленко Н.Н. Некоторые итоги исследования коррупции в России. В кн. Коррупция и борьба с ней. С.62

¹³ . По результатам аукционов, стоимость акционерного общества “Калужский турбинный завод”, выпускающего, в частности, турбины для атомных подводных лодок, составила 1,55 млн. \$, тогда как экспертная оценка стоимости этого АО превысила 1 млрд. \$.(.: Бурков С. Оборонка оптом и в розницу // Калининградская правда. 13 июля).

¹⁴ Комсомольская правда. 19 авг. 1995

¹⁵ Левин М. Коррупция есть везде. – wysiwyg:// 103/http://alyona.nns.ru/Elect-99/analit/scenar/scen225.html

1995 г. – 4,9 тыс.¹⁶, в 1999 г. – немногим более 20 тысяч коррупционных преступлений в государственной и негосударственной сферах¹⁷, в т.ч.: 6 871 факт взяточничества (+18,3% по сравнению с 1998 г.) и 1 236 фактов коммерческого подкупа (+26,9%). Это составило примерно 1,5% от общего числа зарегистрированных в нашей стране преступлений (3.002 млн.). На каждые 100 тыс. человек населения России сегодня выявляется примерно 12 коррупционных преступлений.

Степень расхождения в представлениях о коррупции законодателя, чиновничества и населения огромна. По данным социологических опросов, более 50% либо сами, либо их родственники и знакомые в той или иной ситуации были вынуждены давать взятки. Среди опрошенных коммерсантов этот показатель превышает 75%. По оценкам российских правоохранительных органов, криминальные структуры в отдельных отраслях промышленности (нефть, газ, редкие металлы) тратят до 50% прибыли на подкуп должностных лиц¹⁸. По данным американского криминолога Л.Шелли, 80% американских фирм, работающих в России, регулярно нарушают акт об иностранной коррупции¹⁹. Инвесторы предлагают оплаченные услуги, дают взятки за получение в аренду недвижимости, за приобщение к перечню объектов, которые могут быть получены на правах аренды, за возможность нарушения таможенных, налоговых и иных правил и предписаний.

По мнению авторов аналитического доклада “Стратегия для России: повестка дня для президента”²⁰, и мы согласны с их оценкой, коррупция в России приобрела **системный характер**. Это выражается в следующем.

1. Государственная политика диктуется частными интересами лиц, находящихся у власти и способных влиять на власть в масштабах, превосходящих деятельность власти по реализации общественных интересов. Ключевые решения, оказывающие максимальное воздействие на жизнь общества, принимаются на коррупционной основе или для

¹⁶ Дементьев А. Заслон теневой агрессии. Милиция, 1997, 33, с.6 . Лишь по 71% из числа зафиксированных фактов были возбуждены уголовные дела, а в суд направлено лишь 1 949 таких дел¹⁶, т.е. около 40% от числа установленных фактов.

¹⁷ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность..., с.20.

¹⁸ Левин М. Коррупция есть везде – [wysiwyg:// 103/http://alyona.nns.ru/Elect-99/analit/scenar/scen225.html](http://wysiwyg://103/http://alyona.nns.ru/Elect-99/analit/scenar/scen225.html)

¹⁹ Шелли Л. Постсоветская организованная преступность в международной перспективе. Изучение организованной преступности: российско-американский диалог. М. 1997, с.262.

²⁰ Десягин М., Шахрай С.. КОРРУПЦИЯ в системе государственного управления России: значение, причины и механизмы искоренения. – В докладе: Стратегия для России: повестка дня для президента –2000. Глава 5. Совет по внешней и оборонной политике. 1999 г.

прикрытия коррупционеров, находящихся в зависимости от разнообразных “теневых” фигур.

2. Дополнительные и теневые доходы на сегодняшний день составляют не только основную, но и необходимую часть дохода чиновников.

3. Государство активно использует теневые формы стимулирования и мобилизации доходов. Это означает, что коррупция стала необходимым элементом функционирования той общественной системы, которая сложилась в России.

4. Принципиально, что формирование общественного сознания при помощи государственной политики в области СМИ также во все большей степени осуществляется, исходя из коррупционных интересов. Достаточно указать, что все чаще приходится слышать о “положительной роли коррупции” как механизме обеспечения “равновесия в экономике” (Лившиц); о не опасности или принципиальной нераскрываемости экономических преступлений, из чего делается вывод о ненужности или невозможности борьбы с ними. Показательно, что на этом фоне число осужденных за взяточничество сократилось по сравнению с 1980 г. почти в три раза, а вероятность попасть в тюрьму после возбуждения прокуратурой уголовного дела по обвинению во взяточничестве не превышает 8%²¹. Но и в рамках этих 8% подавляющему большинству осужденных за взяточничество назначается более мягкое наказание, чем это предусмотрено законом. Пока призывы усилить борьбу с коррупцией на деле оборачиваются лишь некоторой активизацией выявления и наказания тех лиц, которые берут взятки вне соучастия с должностными лицами высокого ранга, крупными предпринимателями, организованными преступными формированиями с широкими коррумпированными связями.

Коррупция стала нормой российской жизни, о чем свидетельствуют данные многочисленных социологических опросов. Так, например, на вопрос “Как бы вы повели себя, если бы обнаружили, что ваш подчиненный берет взятки?”, большинство опрошенных российских чиновников отвечали: “Я бы постарался этого не замечать”²². Очевидно, что такой начальник, даже если он сам не берет взятки, тут же сам попадает в коррупционную сеть. Если он в следующий раз решит донести, ему скажут: “Но ты ведь в прошлый раз не донес, и мы покажем, что тебе это было выгодно”.

²¹ Ibid

²² Левин М. Коррупция есть везде. – wysiwyg:// 103/http://alyona.nns.ru/Elect-99/analit/scenar/scen225.html

В современном российском обществе широко распространено оправдание взятки за освобождение от службы в армии; получение лучшего ухода и большего внимания по отношению к себе или своему близкому в медицинском учреждении; получение права на вождение автомобиля без сдачи экзамена или при неудовлетворительных навыках вождения; выставление положительных аттестационных оценок при отсутствии или недостатке профессиональных знаний и умений; более внимательное и снисходительное отношение учителя к ребенку; поступление в престижный государственный вуз; получение вне очереди любых благ, “причитающихся по закону”.

Обращает на себя внимание поведение лиц, против которых выдвигаются обвинения в коррупции. Зачастую они даже не пытаются их опровергать, хотя обвинения выглядят в глазах общества достаточно правдоподобными (смотри поведение участников т.н. “Дела писателей”²³).

4. Причины распространения коррупции в России. Как мы уже отмечали выше, каждая социально-политическая и экономическая система порождает свою собственную разновидность коррупции, являющейся прежде всего проблемой действующей в стране системы институтов. При анализе причин существования коррупции следует различать коррупцию в аппарате (государственном и негосударственном²⁴, в частности, корпоративном) либо “на самом верху” управленческой системы. Последняя - социальное явление, выходящее за пределы отношений между берущими и дающими взятки. Это – отношения особой зависимости между субъектами политической и хозяйственной деятельности. И именно она принимает наиболее организованные формы, является наиболее опасной для развития демократии и рынка в стране.

²³ Оно получило развитие после проведенного летом 1997 г. аукциона по продаже государственных акций крупнейшей телефонной компании России “Связьинвест”, результаты которого послужили причиной разразившейся войны между крупнейшими предпринимателями страны. Первой жертвой ее пал бывший в то время председателем Госимущества Альберт Кох, обвиненный в предоставлении информации Онексимбанку - участнику аукциона.

В ноябре того же года разразился новый скандал: пять высокопоставленных чиновников, среди которых в то время первый вице-премьер страны А.Чубайс, попали под подозрение в получении скрытой взятки в виде 450 тыс. долларов гонорара за неопубликованную еще книгу о приватизации. Имеются веские основания предполагать, что эта история также связана с результатами аукциона по продаже акций компании “Связьинвест”. Все участники скандала продолжают занимать высокие должности в государственном аппарате или крупнейших коммерческих компаниях.

²⁴ Содержание коррупции в современном международно-правовом значении не исчерпывается продажностью и подкупаемостью государственных и муниципальных служащих, но включает также различные проявления эксплуатации служебного статуса вопреки интересам службы сотрудниками общественных и даже коммерческих организаций. Вместе с тем коррупция в системе государственной и муниципальной службы традиционно рассматривается как качественно более опасное явление.

В российской научной литературе господствует точка зрения, согласно которой главная причина разгула коррупции в современной России носит экономический характер²⁵. Возьму на себя смелость не согласиться с такой позицией, поскольку считаю, что базой роста и существенного изменения “качества” коррупционных связей стала специфическая схема “отстраивания” в России в 90-е гг. политической власти.

Быстрый слом прежней системы политических и государственных институтов в результате развала СССР и прихода к власти новых политических сил, абсолютная неготовность новых демократических институтов власти к выполнению традиционно возлагаемых на них функций, опасность реставрации в ситуации, когда победа оказалась неожиданной даже для самих победителей предопределили поиск специфических направлений укрепления власти. Победители оказались в условиях, когда опереться было не на что - аналогов традиционных для России механизмов²⁶ не было. Вместо партийного, политического и профессионального принципа в условиях “всеобщего недоверия” (выражение Е.Примакова) при отстраивании власти возобладал клановый принцип. В центре схемы оказалась “Семья”.

Чтобы избежать изначальной путаницы, надо терминологически разделить понятие “семья”. В одном случае этот термин употребляют для характеристики мафионной системы властных взаимоотношений, пронизывающих сегодня все государство и бизнес-сообщество сверху донизу. В другом – для обозначения группы лиц, эту систему взаимоотношений практикующих и наиболее близко стоящих у кормила власти.

В Конституции страны и целом ряде законов, в частности, конституционном законе о правительстве и Уголовном кодексе, Законе о государственной службе был заложен целый ряд системных решений, позволяющих выделить “касту неприкасаемых”, наделенных всей полнотой власти и в то же время не несущих ответственности за свои решения.

По Конституции, президент является фактическим главой исполнительной власти, и от него одновременно по процедуре назначения и функционирования (в том числе через материальное обеспечение) зависит вся судебная система. По существу правительство является подставным, так как не может и шагу сделать вопреки воле президента. К кому же конституционный закон о правительстве России предоставил исполнительной власти право принимать решения “коллективно”, что влечет за собой невозможность привлечения кого-либо к персональной уголовной ответственности за нарушение закона и нанесение государству и обществу ущерба. Процедура отстранения президента от власти чрезвычайно затруднена и практически нереализуема.

Действовавшие на начальном этапе реформ законодательные акты, как показывает анализ, позволяли прежде всего высшим должностным лицам страны уходить от ответственности, практически подкупаться и выгодно “продавать” свои полномочия и основанные на них возможности”. Так, до середины 1997 г., т.е. в период наиболее активного и тотального

²⁵ Делягин М., Шахрай С.. КОРРУПЦИЯ в системе государственного управления России: значение, причины и механизмы искоренения. – В докладе: Стратегия для России: повестка дня для президента –2000. Глава 5. Совет по внешней и оборонной политике. 1999 г.

²⁶ Политическая власть в России испокон века опиралась на более или чаще менее широкие социальные группы – опричнина при Иване Грозном, “новое дворянство” при Петре 1, коммунистическая партия – в условиях построения социализма.

раздела “пирога” - общенародной собственности высшие должностные лица государства (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи²⁷) не были обязаны ни перед кем серьезно отчитываться о своем экономическом положении и его изменениях. В соответствии с УК РФ от уголовной ответственности за получение взятки избавлены государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не являющиеся должностными лицами, хотя их деяния не менее общественно опасны, чем продажность участников профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов. Уголовный кодекс предусматривает значительное уголовное наказание за мелкую кражу (батон хлеба, бутылка водки), но не предусматривает ответственности высших должностных лиц государства за незаконное распоряжение бюджетными средствами, государственной собственностью, незаконное предоставление налоговых, таможенных или иных льгот и преимущественных прав.

Укрепление клановой власти требовало солидной финансовой базы, формирование которой происходило на путях создания различных “политикообразующих видов бизнеса”, обеспечивавших решение задач обогащения захвативших власть групп и создания для них прочной социально-финансовой базы. Понятно, что такое “теневое обеспечение” являлось прямым стимулированием развития и углубления коррупции. Наиболее масштабными из “политикообразующих видов бизнеса” на разных этапах являлись:

- приватизация
- теневой передел бюджетных средств при помощи разнообразных зачетов (при которых у коммерческих посредников оседало до трети денег, предназначенных бюджетополучателям), построения пирамиды ГКО и поддержки иностранных финансовых спекулянтов;
- проведение массовых банкротств без должного контроля государства, что вело к их криминализации и превращению в инструмент широкомасштабного и хаотичного передела собственности;
- использование средств международных финансовых организаций без какого-либо контроля со стороны органов государственного управления.

Личные предпочтения, дружеские симпатии, смешение общественных и личных интересов” (т.е. все то, что составляет суть коррупции) в ходе становления “политикообразующих видов бизнеса” стали повсеместной практикой. Приведем лишь несколько примеров, типичных для российской действительности. Один из них - история создания и приватизации одной из самых крупных нефтяных компаний России -

²⁷ Подробнее см. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. В кн. Коррупция и борьба с ней. М, Российская криминологическая ассоциация, 2000 г., стр.11-13

“Сибнефть”.

По утверждению средств массовой информации, среди нефтепромышленников ходили упорные слухи о том, что “Сибнефть” была создана “под” Бориса Березовского, управляющего делами администрации президента Павла Бородина и компанию “Балкар-Трейдинг” П. Янчева.

Супруга П. Бородина являлась руководителем благотворительного фонда “Отчий дом”, зарегистрированного в июне 1996 г. (за два месяца до выхода Указа Президента о создании “Сибнефти”), в числе учредителей которого выступили АОЗТ “Логоваз” Б. Березовского и АКБ “СБС” А. Смоленского.

Создание ОАО “Сибнефть” активно лоббировалось Б. Березовским и П. Янчевым в Правительстве РФ через родственников Черномырдина В.С., а также сотрудников аппарата правительства. В ходе расследования уголовного дела в отношении П. Янчева и бывшего исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ А. Ильюшенко было установлено, что сын В. Черномырдина, работающий в системе АО “Газпром”, 30 июня 1993 года приобрел ВАЗ 21093 за 3.283.000 рублей у Петра Янчева в фирме - СП “Балкар-Трейдинг”. Розничная цена автомобиля в СП на тот период была 6.705.000 рублей. Убытки фирмы составили 3.455.000 рублей или \$3.259. Там же приобрели по льготным ценам автомашины ряд сотрудников Правительства РФ.

Арест П.Янчева и осуществлявшего его прикрытие прокурора А.Л. Ильюшенко позволил Березовскому избавиться от конкурента по сбыту ВАЗовской продукции и одновременно занять его место в нефтяном бизнесе, переключив от “Балкар-Трейдинг” на свои фирмы обслуживание “Ноябрьскнефтегаза”, ставшего впоследствии основной компанией ОАО Сибнефть”.

Создав “под себя” компанию “Сибнефть”, Б. Березовский вполне естественно приложил максимум усилий для того, чтобы “приватизировать” ее. В союзники себе он взял А. Смоленского (АКБ “СБС”), М. Ходорковского (банк “Менатеп”) и мало кому известного в ту пору Р. Абрамовича.

Выход в большой нефтяной бизнес Р. Абрамовича связан с Б. Березовским и борьбой последнего за обладание ОАО “Сибнефть”. В мае 1995 года Б.Березовский и Р. Абрамович создают ЗАО “П.К. - Траст”. В период 1995-1996 годов Абрамович учреждает еще 10

фирм, которые он вместе с Б. Березовским использовал для приобретения акций ОАО "Сибнефть".

Образованная согласно указу Президента от 24.08.95 № 872 "Сибирская нефтяная компания" возникла в обход утвержденной государством структуры нефтяной отрасли. Президентский Указ был подписан 25 августа 1995 года (пятница), а уже во вторник (29 августа) В Черномырдиным было подписано постановление Правительства "РФ N 972 от 29.09 95г. "Об образовании ОАО "Сибирская нефтяная компания", причем в обход ранее утвержденной этим же правительством структуры нефтяной отрасли.

Указанным постановлением Госкомимуществу России было поручено сформировать уставной капитал ОАО "Сибнефть" путем передачи 38% пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, по номинальной стоимости следующих компаний: ОАО Ноябрьскнефтегазгеофизика", ОАО "Ноябрьскнефтегаз", ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод" и ОАО "Омскнефтепродукт".

28 декабря 1995 года РФФИ и Госкомимуществом России был проведен аукцион на право заключения договора кредита, залога акций ОАО "Сибнефть", составляющих 51% его уставного капитала, и комиссии. Конкурсная комиссия признала победителями аукциона группу заявителей состоящую из АКБ "СБС" и ЗАО "Нефтяная финансовая компания" (протокол от 28.12.95г. N2 "О результатах аукциона на право заключения договоров кредита, залога акций, составляющих 51 процент уставного капитала ОАО "Сибнефть" и комиссии") как предложивших наибольшую сумму кредита.

С подачи Березовского и первого замминистра Минфина А. Вавилова, перед проведением залогового аукциона, Минфин разместил на депозитах в АКБ "СБС" 137,1 млн. долларов США (бюджетных средств), что дало возможность банку выиграть впоследствии аукцион и использовать их для кредитования Правительства по результатам залогового аукциона.

Как следует из Кредитного договора от 28.12.19 95г. N 11-КЗ, АКБ "СБС" кредитовал Минфин РФ под залог 51% акций ОАО "Сибнефть" на сумму 100,3 млн. долларов США. Причем договор от имени Минфина подписал А. Вавилов.

Согласно п. 3.1 указанного договора, кредит был предоставлен на срок до первой из следующих дат: - даты погашения Заемщиком (Минфином) обязательств по настоящему договору из средств федерального бюджета 1995г. т.е. до 01 января 1996г.;

- даты, определяемой путем прибавления пяти календарных дней к дате зачисления выручки от реализации акций, переданных в залог в обеспечение указанного кредита в соответствии с п. 2 настоящего Договора.

При заключении договоров кредита в нарушение п.6 "Обязательных условий Договора кредита", утвержденных Указом Президента РФ от 31 августа 1995г. N889, было полностью исключено право Заемщика (Минфина России) на погашение обязательств из средств Федерального бюджета, т.к. в бюджетах 1995-1996гг. не было запланировано выделение средств на погашение взятого кредита. Минфину был дан всего один рабочий день (29 декабря 1995г.) чтобы изыскать средства для погашения кредита, а, согласно Отчета Счетной Палаты, АКБ "СБС" перечислил сумму кредита в размере 97.3 млн. долларов США (предложенная сумма кредита 100,3 млн. долларов США за вычетом суммы залога в 3,0 млн. долларов США) на валютный счет Минфина РФ N704000011420 в банке "Менатеп" 29 декабря 1995г., но в федеральный бюджет эти средства поступили лишь спустя месяц, поскольку до этого они переводились со счета на счет вплоть до 31 января 1996г.

Фактически, второму участнику аукциона банку "Менатеп" был предоставлен на месяц кредит в сумме 97,3 млн. долларов США. Таким образом, за счет бюджетных средств банк "Менатеп" отблагодарили за участие в конкурсе.

В результате действий Р.Абрамовича и Б.Березовского в ходе приватизации находившегося в федеральной собственности ОАО "Сибнефть" в 1995-1997 годах государство недополучило 2,7 млрд. долларов. После приобретения 85% акций ОАО "Сибнефть" Б.Березовский и Р.Абрамович в нарушение действующего законодательства стали приобретать контрольные пакеты акций входящих в компанию дочерних фирм.

Безнаказанность и безопасность Б.Березовского и Р.Абрамовича при проведении различных финансовых махинаций обеспечивались их связями на самом высоком политическом уровне. В узком кругу политической и финансовой элиты Р.Абрамовича считали "теневым кардиналом" семьи бывшего Президента РФ Ельцина, от которого зависило ее финансовое благополучие. Известны тесные связи Р.Абрамовича с дочерью бывшего президента - Татьяной Дьяченко.

Р.Абрамович расставил своих людей и в российском правительстве. Он способствовал назначению на пост министра по атомной энергии Е. Адамова., переговоры с которым вели люди Абрамовича. Также с подачи Абрамовича и Березовского пост первого вице-премьера занял бывший министр путей сообщения Аксененко. Примечательно, что Абрамович и Аксененко уже давно являются хорошими партнерами, дружба которых началась при организации железнодорожных перевозок продукции "Сибнефти"

Большую роль в обогащении “неприкасаемых” сыграли схемы теневого передела бюджетных средств, в реализации которых коррупция играет огромную роль. Вспомним 1996 г. – время президентских выборов. В привлечении средств, необходимых для проведения избирательной кампании, выплаты зарплаты избирателям и осуществления самых необходимых в таких условиях бюджетных выплат задействованы всевозможные механизмы, в т.ч. и облигации внутреннего государственного валютного займа. Последним, свободно циркулировавшим на рынке траншем этих ценных бумаг был пятый. Срок его погашения наступал только через пятнадцать лет, и котировались эти облигации достаточно низко. Именно в это время различные структуры и банки обращались в Минфин, и лично к господину Вавилову с просьбой: разрешить уплатить налоговые платежи в бюджет, используя для этого облигации. После полученного в Минфине разрешения облагодетельствованные таким образом структуры, а среди них Газпром, крупнейшие коммерческие банки заключают с Минфином договор о покупке на срок ценных бумаг (так называемые сделки “РЕПО”) и на разнице котировок делают большие деньги. Так, например, 6 апреля 1996 г. Газпром заключил договор с Минфином, в соответствии с которым обменял облигации пятого транша номиналом в 100 млн. на такой же номинал так называемых казначейских налоговых обязательств – КНО. Ничего незаконного в этой сделке, казалось бы, не было, если не знать, что пятый транш в то время котировался на рынке по 30% от номинала, а КНО – по 70-80%²⁸.

Создание политикообразующих видов деятельности “под своих” обеспечил финансовые основы укрепления власти узкой группы людей, входящих в Семью” и в то же время сделал власть абсолютно зависимой от интересов конкретных представителей бизнеса²⁹. Государство, как институт, служащий тем, кто платит деньги ему как целому, начинает с этого времени служить тем, кто оплачивает его отдельные элементы. В результате государство как целое исчезает, распадается на группы выразителей отдельных интересов, не скрепленных ни организацией, ни ответственностью. Главная проблема современного российского государства - его не существует как целого и объединить его части во что-то дееспособное нельзя без резкого снижения уровня коррупции.

Существенно осложняет современную ситуацию установление контроля над средствами массовой информации лицами, “назначенными” властью на руководство политикообразующими видами деятельности. Ситуация на этом сегменте рынка постоянно динамично меняется. Произошедшие в России в августе 1998 г. финансовые потрясения инициировали трансформацию сложившейся ситуации в информационном пространстве. Картина “распределения” СМИ по “Центрам влияния” динамично меняется и в связи с приходом к власти нового президента России. Поэтому приведем лишь несколько примеров из недалекого прошлого. К началу 1999 г. “Газпром” контролировал 30% акций НТВ, около 10% ОРТ, ТРК “Прометей” (100%). “Новую газету” (около 50% акций), газеты “Труд” и “Рабочая трибуна”, журналы “Профиль” (100%)

²⁸ Пелехова Ю. Бомба за пазухой. Финансовые технологии Вавилова стали суррогатом. “Версия”, №13, 4.04.00

²⁹ Тому можно привести огромное количество примеров. Так, например, В. Потанин, по данным экономиста и аналитика А. Ослунда, согласился войти в правительство России в качестве вице-премьера на условии, что “Норильский никель”, контролируемый ОНЭКСИМ-банком и руководимый данным претендентом на высокий государственный пост, будет освобожден от уплаты в государственный бюджет 1,2 млрд. \$. Условие было выполнено, а В. Потанин принял участие в финансировании избирательной кампании Б. Ельцина в 1996 г.'. Трудно определяемые, с точки зрения их законности или криминальности, источники первоначального накопления капитала группой ОНЭКСИМ были использованы на политические цели, за что получены неслыханные льготы от государства. (Калининградская правда. 4 дек. 1996).

и “Фактор” (100%). “ОНЭКСИМ-банк” имел около 10% акций ОРТ, по 40% акций “Комсомольской правды” и “Известий”, 100% акций “Русского телеграфа”, а также контролировал журналы “Деловой мир”, “Профиль”, “Эксперт”. “Свои” средства массовой информации имели все олигархические группы.

В результате раздела СМИ между наиболее влиятельными представителями бизнеса, тесно связанными с высшими эшелонами власти, средства массовой информации превратились в орудие пропаганды заранее заготовленных наверху решений, формирования под их восприятие общественного мнения и снятия возможного сиюминутного отторжения массами, что довершило создание условий для установления в стране “манипулятивной демократии”, при которой внешнее сохранение демократических институтов сопровождается их полной подчиненностью воле узкого круга государственных чиновников и зачастую оплачивающих их и слившихся с ними “олигархов”. Как отмечают российские политологи, “манипулятивная демократия” в принципе не отличается от тоталитаризма - системы, при которой общество не может влиять на государство, а последнее свободно от ответственности перед обществом - и представляет собой элемент его приспособления к условиям информационной эры.

В таких условиях все легитимные органы власти, понимая невозможность повлиять на ситуацию в стране, начинают вести себя “рационально”, т.е. действовать в собственных интересах. Содержательными являются свидетельства бывшего депутата Государственной Думы Владимира Семаго, который в интервью газете “Дейли Телеграф” сказал: “Депутаты знают, что Дума – всего лишь декоративный орган, они не могут ничего изменить и повлиять на ситуацию в стране, но им известно также, что в Думе можно сделать хорошие деньги”³⁰. По словам В.Семаго, ему предлагали 5 тысяч долларов наличными, чтобы он проголосовал за кандидатуру Черномырдина на пост премьер-министра во время думских слушаний в 1998 году. Он утверждает также, что депутатам, чья официальная зарплата составляет 300 долларов в месяц, предлагали 5 тысяч долларов каждому за то, что они провалили прошлогоднюю попытку оппозиции (во главе с коммунистами) объявить импичмент президенту Ельцину. В интервью одной из газет в апреле 2000 г. бывший министр внутренних дел Анатолий Куликов сообщил, что в январе этого года независимым депутатам предложили 50 тысяч плюс ежемесячную зарплату в 5 тысяч долларов за вступление в проправительственные фракции³¹.

Голоса и лояльность партий – не единственный товар, имеющий свою цену. По словам В.Семаго, служебные удостоверения помощника депутата можно приобрести за 500-2000 долларов. Особым спросом пользуются пропуска, обеспечивающие легкий доступ к правительственным чиновникам – они весьма популярны среди представителей организованной преступности.

Перед недавней кампанией по выявлению поддельных удостоверений выяснилось, что у 450 депутатов насчитывается 20 тысяч помощников; один из депутатов от КПрФ с удивлением обнаружила, что у нее 400 помощников.

Описанная схема “отстройки” власти и ее функционирования начинает воспроизводиться на нижних этажах власти. По существу любое государственное лицо или желающий стать им вынужден отстаивать свою

³⁰ Dqily Telegraph, 2000 Sept.10

³¹ Голоса в Думе продаются, утверждает российский банкир. Перевод статьи в Daily Telegraph”, 2000 Sept.10 (<http://www.compromat.ru/main/duma/a.htm>)

власть по той же схеме. В результате коррупция пронизывает всю властную вертикаль. Приведем несколько примеров, выявленных в результате анализа прессы³² по данным вопросам.

Основные финансовые потоки Нижегородского региона контролировались родственниками губернатора Ивана Склярова — женой Марией Владимировной и зятем Ильей Савельевым. Последний является заместителем руководителя компании “Лукойл — Нижний Новгород” и председательствует в совете директоров компании “Нижегородавтодор”. Областная администрация закупает топливо именно у фирмы “Лукойл — Нижний Новгород”, хотя расценки там на 30 процентов выше, чем в среднем по области. Эта же фирма по тем же высоким ценам поставляет горюче-смазочные материалы в “Нижегородавтодор”. В администрации области “Нижегородавтодор” получает заказы на строительство и ремонт дорог³³.

Вячеслав Кислицын президент Республики Марий Эл и близкие ему люди контролировали практически всё, что было способно приносить маломальский доход. В частности, торговлю мукой взял в свои руки брат В.Кислицына. Руководителям местных хлебозаводов было предписано закупать продукцию исключительно у него. Торговля медикаментами также находилась под контролем губернаторской родни. Производство и сбыт водки — также предмет пристального президентского внимания. Населению республики настоятельно рекомендовалось употреблять продукцию местного, фокинского, завода, который полностью находится под патронажем лиц, приближённых к Вячеславу Кислицыну. Из оперативных данных следует, что президентское окружение установило тесные контакты с местными группировками. И это неудивительно, некоторые соратники губернатора, в частности г-н Смирнов, неоднократно привлекались к уголовной ответственности. Против самого В.Кислицына в бытность его кандидатом на пост президента было возбуждено уголовное дело по экономической статье. После победы на выборах дело против В.Кислицына было прекращено. За время своего президентства Вячеслав Кислицын выстроил на скромную государственную зарплату четырёхэтажный особняк, где и проживает ныне. За это же время долги республики Федеральному центру превысили годовой бюджет Марий Эл и составили более 1011 миллионов рублей. В республике стабильно падают промышленное производство и уровень жизни. Сегодня среди 89 российских регионов Республика Марий Эл находится на пятом месте по уровню жизни — с конца³⁴.

Список коррумпированных губернаторов можно продолжить. Как видно из приведенных примеров, и на нижних этажах используется ранее описанная схема отстраивания власти,

³² Следует сделать одно замечание. Многие из проанализированных статей появились в СМИ накануне проведения в регионах выборов губернаторов и, следовательно, могут быть результатом предвыборной борьбы, в ходе которой подкуп прессы — дело обычное.

³³

которая формирует особые мотивы поведения государственных чиновников: основная задача чиновника - сохранение лояльности (верности) конкретному лицу, а не государству. С уходом из кабинетов власти “конкретного лица” вынужден уходить с ним и верный ему чиновник, что порождает кадровую неразбериху, заставляет чиновника заботиться о создании “запасных аэродромов”, а то и “золотых парашютов”. Государственные должностные лица начинают относиться к своей службе как к продолжению рынка, а к демократии - как к свободе преобразования нормального рынка в рынок коррупционных услуг. Положение усугубляет низкая зарплата чиновников³⁵, явно не соответствующая их квалификации и ответственности, нечеткость их служебных обязанностей и прав, немыслимый рост численности работников системы управления при переходе к рынку³⁶.

Особые механизмы отстраивания власти оказывают, как показывает анализ, влияние на стратегию, избираемую независимыми экономическими агентами, а также гражданами страны. В результате российское предпринимательство изначально разделилось по своей ориентации. Одни решили действовать через коридоры власти, другие предпочли приближаться к ним только в случае крайней необходимости в бюрократических услугах. Первые, имея материальные и моральные издержки, старались удерживать и накапливать политический капитал, вторые искали опору в человеческом и культурном капитале – своем и своих “команд”. Основываясь на данных многочисленных социологических опросов и углубленных интервью, В.В.Радаев выделил следующие **основные группы предпринимателей современной России**: лояльные к власти – 15%, стремящиеся к паритету с властью – 36%, активно конфликтующие с властью – 28%, откупающиеся от власти – 21%³⁷. По прошествии предпринимательского десятилетия можно констатировать, что если речь идет о сколько-нибудь крупном бизнесе, успешнее, как

³⁴

³⁵ Заработная плата действительно является низкой, а нередко и нерегулярно выплачиваемой. Тем не менее, совершенно очевидно, что достигнуть полного соответствия между уровнем оплаты труда чиновников и экономическим эквивалентом цены из полномочий невозможно в принципе: сколько надо платить тому, кто является распорядителем бюджета страны или наделен правом приговаривать преступников к пожизненному лишению свободы?

³⁶ За годы реформ управленческий аппарат вырос в 1,5 раза, ориентировочная численности сотрудников в нем составляет 15 млрд. человек. Согласованию, визированию, разрешению, лицензированию, квотированию и т.п. подвергается бесчисленное количество услуг, производств, транспортирования товаров. В результате удельный вес управленцев в общей численности занятого в сфере управления персонала в России 25%, в Великобритании – 2%.

³⁷ Радаев В.В. Некоторые институциональные условия формирования российских рынков.
<http://www.nir.ru/Socio/scipubl/sj/34-radaev.htm>

правило, были “действовавшие через коридоры власти”: их дополнительные издержки, конечно, выше, но и выгоды значительнее.

Естественно коррупция имеет и другие, помимо названной, причины расцвета на современной российской почве, но все они, на наш взгляд, либо вторичны, либо допускают более или менее эффективное разрешение. Сложившиеся же механизмы власти, отстроенные под особые взаимоотношения между политическим бомондом и крупным бизнесом как основа коррупции сломать практически невозможно. Если вытащить коррупцию с корнем в этой сфере, то может стать, что на “корне” висят не только отдельные персоны во власти, но и сама власть. Вот почему, как нам представляется, осознание всей глубины проблемы и попытки ее решения в течение последнего года оказываются мало эффективными. Они похожи на “демонстрацию силы с заранее объявленной готовностью к компромиссу”. Показательной в этом плане является ситуация практически одновременного ареста В.Гусинского и прекращения Генеральной прокуратурой России так называемого “дела “Мабетекс” - о коррупции в бывшем руководстве Управления делами президента РФ.

Как сообщил “Интерфаксу” 13 декабря 2000 г. руководитель следствия по этому делу Руслан Тамаев, уголовное дело прекращено за отсутствием состава преступления³⁸. По информации газеты “Сегодня”, Генпрокуратура была готова закрыть дело еще этим летом. Помешало следственное поручение Даниэля Дево, ведущего в Швейцарии дело “Бородин и другие”, по которому проходят многие из фигурантов дела “Мабетекс”. Информация, добытая швейцарцами, была более чем любопытна: номера счетов, суммы “комиссионных” (читай взятки), имена получателей. Д.Дево хотел от российских коллег минимума: ответить, являются ли совершенные деяния коррупцией в трактовке российского УК³⁹. Ответ, данный Генпрокуратурой, предельно конкретен: коррупции у нас нет!

О близости именно такой развязки свидетельствовало интервью Р.Тамаева газете “Сегодня”, когда тот говорил, что кипы банковских документов из Швейцарии не могут выступать в качестве доказательства - это, мол, копии, а российское правосудие работает с подлинниками. По мнению юристов, аргумент не выдерживает критики: можно поехать в Швейцарию, сверить копии с подлинниками, сделать ксерокопии и их заверить. По другим уголовным делам такие документы признаются достоверными доказательствами. Но не по “Кремлингейту” -

³⁸ С этим событием совершенно случайно совпал карьерный взлет Тамаева: он повышен до первого замначальника управления по расследованию особо важных дел ГП

³⁹ Андрей Камакин. У нас коррупции нет. Генпрокуратура отстояла честь Павла Бородина. Интерфакс, 14 декабря 2000 г.

одному из самых "громких" дел последних лет, возбужденному 8 октября 1998 года по прямому указанию тогдашнего генпрокурора РФ Юрия Скуратова. За два месяца до его прекращения советник Генерального прокурора России Колесников говорил о том, что расследование идет с нарастающими объемами, учитывая переданные швейцарской стороной материалы.

В качестве свидетелей по этому делу проходили высшие должностные лица России, в том числе бывший управделами президента РФ, ныне Госсекретарь Союза России и Белоруссии Павел Бородин, члены семьи первого президента РФ Бориса Ельцина, бывший премьер Черномырдин и множество высокопоставленных должностных лиц из российских властных коридоров. Причем все эти высокопоставленные свидетели в любой момент рисковали превратиться в обвиняемых. Ведь все они подозревались в том, что брали самые разнообразные взятки от главы швейцарской строительной компании "Мабетекс" Беджета Паколли в обмен на преференции при проведении аукционов на размещение подрядов.

Отдельным постановлением Генеральная прокуратура России отказала в возбуждении уголовного дела в отношении первого президента России Бориса Ельцина и членов его семьи, которые проходили в качестве свидетелей по "делу Мабетекса" и подозревались в следующем:

1 Борис Ельцин - в наличии счетов в двух иностранных банках: венгерском CIB и швейцарском "Дель Готтардо". Перевод в будапештский банк с личного счета г-на Пакколи, руководителя компании "Мабетекс", реконструировавшей Кремль, "Белый дом", здания Госдумы и Совета Федерации и пр., 1 млн. долл. Якобы так г-н Пакколи отблагодарил за то, что выгодные подряды достались его фирме. Кредитная карточка "Америкэн Экспресс" в "Банко дель Готтардо" была открыта в 1993 г. магазином нижнего белья и одежды "Ла Фен ди Массаньи" и пополнялась все той же фирмой "Мабетекс". На карточке лежало несколько тысяч долларов.

2 Елена Окулова, старшая дочь президента, Кредитная карточка "Еврокард" в банке "Дель Готтардо".

3 Татьяна Дьяченко, младшая дочь и советник президента, кредитная карточка "Еврокард" в банке "Дель Готтардо", с которой оплачены покупки в самых дорогих магазинах (в один из дней было потрачено 13 тыс. долл.; общее движение средств по всем трем карточкам банка "Дель Готтардо" - около 600 тыс. долл.) Причастность к незаконному переводу кредитов МВФ в иностранные банки.

4 Леонид (Алексей) Дьяченко, зять президента России - наличие двух счетов в отделении "Бэньк оф Нью-Йорк" на Каймановых островах, на которых размещены **2 млн. 700 тыс. долл**

5. Павел Бородин, управляющий делами Администрации президента России - причастность к незаконному переводу кредитов МВФ в иностранные банки; получение от Б.Паколли денег (15 миллионов долларов в виде взятки), часов и броши с бриллиантами за заключение с компанией "Мабетекс" контракта на ремонт Кремля; наличие счетов в швейцарском банке, через которые за 3 года прошло 3,5 млн.долларов.

Обвинение строилось на материалах двух отчетов (полиции и прокуратуры Швейцарии), а также информации следующих источников.

1. Итальянская газета "Коррьере делла сера" привела на своих страницах диалог между руководителем компании "Мабетекс" г-ном Паколли и швейцарским прокурором Дель Понте, где предприниматель сообщал о том, что перечислял деньги в венгерский банк "на мелкие расходы президенту России на время его визита" (в ходе следствия г-н Паколли от этих слов отказался).

2. Главный свидетель швейцарской прокуратуры по делу "Мабетекс" г-н Фелиппе Туровер, бывший советник директоров банка "Дель Готтардо". Из его показаний следовало, что коллеги "показывали" ему копии документов, в которых якобы фиксировалось движение денег на кредитных карточках Б.Ельцина и его дочерей, со всеми их подписями, а также "рассказывали", как ездили в Москву передавать взятки высокопоставленным чиновникам.

3. Через газету "US today" представители Генпрокуратуры РФ и британского национального агентства National Criminal Intelligence Service.

4. Председатель совета директоров "Bank of New York" Томас Рэйни на слушаниях в конгрессе США и газета "Wall street Journal".

В ходе расследования были допрошены Наина Ельцина и дочери бывшего президента России - Татьяна Дьяченко и Елена Окулова. "Необходимости в допросе первого российского президента не возникло", - отметил представитель Генпрокуратуры РФ. При этом Р.Тамаев подтвердил, что банковские карточки "Евро-кард", выписанные в швейцарском банке Эль-Готтардо на членов семьи Б.Ельцина, все же использовались и с них было снято около 55 тысяч швейцарских франков **под личные гарантии Беджета Паколли**. Это противоречит утверждению руководителя администрации президента - А. Волошина,

который через месяц после начала скандала направил письмо в западные СМИ, назвав весь скандал "вымышленным, а обвинения "клеветническими" и предложив "тщательно взвесить последствия данной акции", а Пресс-служба Кремля заявила, что ни президент Ельцин, ни его супруга, ни дочери не имеют банковских счетов за рубежом⁴⁰. Р.Тамаев уточнил, что под гарантии Межпромбанка с личного счета Б.Ельцина была перечислена сумма, покрывающая эти расходы г-на Паколли.

Р.Тамаев подчеркнул, что при принятии решения об отказе в возбуждении дела на него не оказывалось "никакого политического или физического давления" и пояснил, что закрытие дела не означает прекращения расследования деятельности фирмы "Мерката Трейдинг", которое ведет швейцарская прокуратура и в котором фигурируют российские граждане⁴¹.

Как можно интерпретировать произошедшее? Видимо, новое руководство страны, несмотря на все более нарастающее на словах, а нередко и в делах, дистанцирование от политики Ельцина, выполняет свои обещания, данные 31 декабря прошлого года "Семье". Недаром столь поспешно был принят закон о гарантиях уходящим в отставку президентам. Механизмы власти, описанные выше, отстроены таким образом, что не позволяют произвести полного их демонтажа без угрозы самоуничтожения. А следовательно, борьба с коррупцией, если провозглашенный курс на ее осуществление будет выдерживаться, объективно будет чрезвычайно длительной, осторожной и объективно половинчатой.

5. К вопросу о борьбе с коррупцией. Как видно из сказанного выше, коррупция – порождение институтов, функционирующих в обществе. Борьба с ней должна носить системный характер и охватывать меры по оздоровлению всей общественной жизни, всей системы государственного управления. При этом с очевидностью возникает заколдованный круг: борясь с коррупцией, государство должно бороться прежде всего со своим аппаратом и механизмами его функционирования.

Признавая огромные трудности на пути борьбы с коррупцией в России ввиду особенностей описанного выше механизма отстраивания власти, все же можно перечислить некоторые уже очевидные на сегодняшний день меры, реализация которых лежит в общем русле антикоррупционной стратегии развития. Среди них в экономической сфере:

- укрепление и развитие добросовестной конкуренции, включая усиление борьбы не с самими монополиями, а лишь со злоупотреблениями с их стороны своим монопольным положением.
- создание благоприятных правохозяйственных условий для деловой и инвестиционной активности, включая существенное сужение числа видов деятельности, основанных на разрешительном, а не

⁴⁰ В каких финансовых грехах обвиняют "Семью"? //Аргументы и Факты, 29 сентября 1999 г.

⁴¹ Генпрокуратура России прекратила следствие по "делу" "Мабетекс". Интерфакс, 13 декабря 2000 г.

уведомительном принципе, прежде всего, в малом и среднем бизнесе.

- создание действенных механизмов защиты института частной собственности и управления государственными активами; обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров. В частности, представляется совершенно необходимой декриминализация процедур банкротств путем усиления контролирующей роли федеральных органов исполнительной власти, установления реальной ответственности временного управляющего за исполнением закона и созданием крупных управляющих компаний, обладающих достаточными интеллектуальными и финансовыми ресурсами.

Государство должно осознать свою ответственность за исполнение законов. В частности, поскольку по многим из приватизационных аукционов закончились сроки, в течение которых инвесторы должны были вложить деньги в предприятия, но инвестиций нет, такие предприятия должны вновь перейти по судебной процедуре в руки государства, либо должны быть предусмотрены соответствующие процедуры, которые распространяются на часть пакета акций.

Борьба с коррупцией невозможна без оздоровления системы государственного управления, которое предусматривает:

- Проведение глубокой реструктуризации всего аппарата государственного управления. Каждый вопрос должен находиться в исключительной компетенции одного ведомства - но при этом не должно возникать управленческого “вакуума”, проблем, решение которых пущено на самотек.
- Для каждого уцелевшего после реструктуризации ведомства надо определить его цель, ради выполнения которой оно существует, и формальные критерии выполнения или невыполнения его миссии. С их участием надо разработать унифицированные четкие, формализуемые, количественно оцениваемые требования к компетентности и психологическим качествам сотрудников, занимающих высшие и средние посты, а также унифицированные должностные инструкции, определяющие, кто, как, на каком уровне и какое может принять самостоятельное решение.
- Необходима конституционная реформа, рационализирующая не только процедуры взаимодействия Федерального Собрания, президента и правительства, но и механизмы федеративных отношений. Нельзя отрывочно, разрозненно выдергивать элементы этих систем без их логической внутренней взаимосвязи.
- Применительно к любому органу государственной власти и должностному лицу должно устанавливаться соответствие между: а) полномочиями; б) механизмом назначения (избрания); в) подконтрольностью; г) санкциями за нарушения закона и действия вопреки интересам общества.
- Все решения, носящие конкретный распорядительный характер, должны приниматься только персонально, с персональной же ответственностью за нарушения закона и последствия решений, нанесшие ущерб обществу, государству или конкретным гражданам. Не должно допускаться никаких лазеек, позволяющих уводить высших должностных лиц государства (включая президента) от ответственности за преступление ими закона.

- Уголовный кодекс должен включать нормы ответственности высших должностных лиц за сам факт нарушения закона при распоряжении госсобственностью, бюджетными средствами, незаконное предоставление налоговых, таможенных или иных льгот, если этим нанесен ущерб государству и обществу. Наличие же личной заинтересованности должно рассматриваться не как необходимое условие для привлечения к ответственности, а лишь как дополнительное отягчающее преступление обстоятельство.
- Законодательная власть и независимые контролирующие органы (счетные палаты, уполномоченные по правам человека и т. п.) должны иметь возможность всеобъемлющего контроля за деятельностью власти исполнительной. Всякая попытка ограничить информацию о работе исполнительной власти, сокрыть что-либо от них, предоставить ложную информацию должна рассматриваться как тяжкое государственное преступление.
- Зарплата должностных лиц органов государственной власти (в сочетании с уровнем их социальной защищенности) должна позволять государству конкурировать в борьбе за наиболее квалифицированных специалистов с частным сектором экономики. При этом должны жестко пресекаться попытки получения должностными лицами любых иных дополнительных доходов.
- Финансирование кампаний по выборам органов государственной власти должно быть преимущественно государственным, обеспечивающим полноценную возможность донесения до избирателей информации о кандидатах и партиях без использования средств банков и корпораций, частных пожертвований. Предельные суммы средств избирательных фондов не должны превышать двукратный размер суммы, выделяемой кандидату государством (аналогично процедуре, действующей во Франции, Канаде и ряде других государств).
- Граждане должны иметь реальное право отзыва (досрочного освобождения от полномочий) депутатов, если последние не выполняют предвыборных обязательств, нарушают законы, действуют не в интересах своих избирателей.
- Управление государственными финансами и иными ресурсами должно осуществляться исключительно органами государственной власти и их должностными лицами. Любая передача функций по управлению, хранению, перечислению и использованию государственных ресурсов иным субъектам, не являющимся органами государственной власти - финансово-кредитным учреждениям, фондам (например, Пенсионному фонду) и т.п., - должна осуществляться исключительно на основе следующей совокупности обязательных требований: а) только по специальному федеральному закону; б) в конкурентной конкурсной прозрачной процедуре; в) при гарантировании сохранности, своевременности перечисления и целевого использования средств полноценным ликвидным залогом.
- Управление государственной собственностью должно осуществляться в соответствии с устанавливаемыми законами целями управления применительно к каждому объекту или виду объектов. Должно точно и однозначно разделяться управление госсобственностью: а) с коммерческими целями, при котором эффективность управления оценивается по чисто экономическим критериям; б) с социальными, военно-стратегическими и иными целями.

Среди специальных мер по борьбе с коррупцией можно выделить следующие:

- Совершенствование правоохранительной системы и рационализация ее управленческой структуры.
- Укрепление систем контроля, включающее обязательное рассмотрение Генеральной прокуратурой России представлений Счетной палаты и Контрольного управления Президента России.
- Проведение всех проектов законов, постановлений и инструкций через антикоррупционную экспертизу, отсекающую положения, создающие предпосылки для развития коррупции.

4.3.5. Необходимо проанализировать наиболее коррупционные сферы деятельности и исправлять механизм государственного регулирования прежде всего в них. В частности, следует:

- внести существенные коррективы в законы о валютном и экспортном контроле;
- минимизировать зачеты, которые проводятся и на федеральном, и на региональном уровнях, и поставить их под жесточайший контроль;
- прекратить получение связанных кредитов иностранных правительств и международных финансовых организаций (в последние годы их было взято на сумму около 7 млрд. долларов; в результате оборудование поставляется на 30% дороже, чем если бы оно было закуплено на рынке, а потом предприятия фактически не расплачиваются с государством);
- обеспечить безусловное исполнение законодательного положения о полномасштабном возмещении НДС на экспорт (реально возмещается от трети до половины НДС, что стимулирует коррупцию);
- принять цивилизованный закон о лоббировании, создающий публичный, легальный механизм согласования интересов промышленно-предпринимательского сообщества и органов государственной власти; в частности, представляется разумным принять правило, по которому позиция отраслевых ассоциаций предпринимателей по каждому вопросу, который, по их мнению, затрагивает их деятельность, должна быть доведена до сведения депутатов, принимающих закон, или руководителя, принимающего тот или иной нормативный акт. Это мнение может быть учтено или отвергнуто без обсуждения с высказавшими его, но субъекты экономики должны иметь право на доведение своего мнения до государства.
- Следует создать банк данных о фактах коррупции и об условиях, способствующих ей, а также банк предложений по ликвидации этих условий. Регулярно знакомить с этими данными государственные органы, а затем и все общество.
- Представляется необходимым развернуть широкую пропаганду успехов государства, в деле борьбы с коррупцией, наладить систематическое антикоррупционное просвещение и образование.
- Для того, чтобы высшая государственная власть смогла начать борьбу с коррупцией, чтобы в эту борьбу начало верить общество, следует срочно отстранить от высшей власти лиц и организации, ассоциируемые с коррупцией, особенно на высшем уровне.

