



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Е. Панфилова

Противодействие коррупции: пределы возможного

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Panfilova_57part1.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Противодействие коррупции: пределы возможного



*Елена Панфилова,
директор Центра
антикоррупционных
исследований и инициатив
«Транспаренси
Интернешнл — Россия»*

Коррупция, которая появляется, а потом набирает разгон в каком бы то ни было обществе — это диагноз того, что в стране что-то не так. Однако попытки осмыслить происходящему коррупционные явления в мире относятся лишь к началу 90-х годов прошлого столетия. До этого о коррупции практически не говорили. Некоторые ее виды были даже нормой. До 2002–2003 годов в таких успешных странах, как Швейцария и Германия, существовало налоговое освобождение взяток, заплаченных за рубежом за продвижение бизнеса, особенно в развивающихся странах. Такая практика нормально воспринималась на государственном и общественном уровнях. Это же рыночная экономика: как можешь, так и продвигаешь бизнес, а государство поможет.

В какой-то момент, однако, наступило осознание, что огромное количество средств, вкладываемых в какие-то проекты, в первую очередь западными государствами, но и не только ими, бесконтрольно пропадает, экономика терпит убытки, общество несет нравственные потери.

В своей блестящей книге «Коррупция и государство» Сьюзан Роуз-Аккерман детально исследует экономические и институциональные факторы коррупции, объясняет мотивы коррупционного поведения людей, приводит массу примеров из практики борьбы с мздоимством в разных странах. Сегодня феномен коррупции хорошо описан, однако противодействие ей не становится делом простым, особенно в России. Ее крайне трудно выявлять. Согласно исследованиям Института прокуратуры в середине — конце 90-х годов уровень выявления коррупции составил 11%. Почему так мало? Да хотя бы потому, что если обе участвующие в сделке стороны достигли цели, то никто ничего не узнает. В эти 11% попадают только те, кто остался неудовлетворен результатом

или стал свидетелем факта взятки. Особенно если не работают такие институты внутреннего и внешнего надзора, как расследовательская журналистика, много административных барьеров, общественный контроль чрезвычайно слаб, особенно в силовых структурах и чиновничьей среде. Задача общества — добиваться от власти принятия законов, создания институтов и инструментов, которые ограничивали бы действия, с одной стороны, тех, кто коррупционные возможности предоставляет, а с другой — тех, кто о них просит.

Что это за институты и инструменты? За последнее время мы ратифицировали ряд международных антикоррупционных актов — конвенцию ООН о коррупции, конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, кое-что из конвенции Организации экономического сотрудничества и развития, — аккуратно внедрили их положения в ткань нашего законодательства. Казалось бы, сейчас все начнет меняться, начнет само с собой бороться. Но этого не произошло. Почему?

Не буду останавливаться на том очевидном факте, что сам по себе закон в любой сфере, а тем более в коррупционной, ничего не делает и ни с чем не борется, если к нему не приложены чистые руки и настойчивость. К нашему антикоррупционному законодательству не приложено ни то, ни другое. Но если бы даже что-то заработало, то вряд ли привело к какому-то серьезному результату. Почему? Потому что из процесса исключены важнейшие инструменты — гражданское общество, СМИ, политическая конкуренция.

В обществах с развитыми институтами демократии все это общем-то работает. Вот только быстро одолеть коррупцию

никогда нигде не получается. Например, очень любят ссылаться на американский опыт. Есть такой американский Закон о коррупции за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act), который наказывает американские компании за коррупцию в других странах. Он был принят в 1977 году, а первый приговор по нему состоялся в 2001. Не очень быстро. В силу того хотя бы, что очень многим сильным мира сего и в США, и в любой другой стране это очень удобно. Уровень противодействия любым антикоррупционным реформам в любом обществе крайне высокий. Потому что заявить о борьбе с коррупцией в плане предвыборного обещания можно, а реализовать что-то существенное на практике бывает не всегда так просто. Но проблема даже не в скорости и даже не в том, что с этими мерами что-то не так, а в политической воле. Действительно, проблемы, которые обозначены в сегодняшнем антикоррупционном законодательстве России, все правильные. Но ведь двадцатую статью Конвенции ООН против коррупции Россия до сих пор не подписывает. Статья эта — «Незаконное обогащение» — предписывает странам — участницам Конвенции в рамках их правовых систем ввести уголовное наказание за незаконное обогащение, если должностное лицо владеет имуществом и средствами, превышающими его официально декларированный доход, но не может надлежащим образом обосновать их происхождение. Все, что не подтверждено, — незаконное обогащение. Упорство, с которым у нас не хотят принимать санкции за незаконное обогащение, показывает высочайшую степень сопротивления чиновничьего сообщества, властных структур созданию в стране действенной системы противодействия коррупции. Почему?

А дело в том, что классическая добровольная коррупция, по которой мы приняли множество законов, разработали множество этических кодексов и образовательных программ, не имеет ничего общего с тем, что происходит сейчас в России. Смее утверждать, что за последние 10 лет российская коррупция мутировала и приобрела форму **коррупционного вымогательства**. В ней нет двух сторон добровольной сделки по обмену услуг на материальные средства. Это не тот случай, когда бизнесмен, например, хочет преимуществ и идет к чиновнику,

чтобы их получить. Тут, наоборот, чиновник вынуждает того же бизнесмена вступить в коррупционную сделку под угрозой применения каких-либо санкций, используя незаконные методы. То есть субъектами коррупционного вымогательства часто выступают те самые контролирующие и правоохранительные органы, которые должны выявлять коррупцию, которые должны с ней бороться.

Проблема коррупционного вымогательства в масштабах и формах, в которых она сложилась в нашей стране, состоит в том, что на стороне вымогателей легитимное право на применение насилия, которое используется незаконно для незаконного же обогащения. Потому что если бы это был вымогатель с большой дороги, то от него еще можно было бы как-то отбиться. А если у него погоны и удостоверение? И он от тебя ничего не хочет, кроме незаконного обогащения (здравствуй, статья двадцатая!).

Проявления алчности и различные способы ее удовлетворения, в том числе посредством коррупции, наблю-

даются в странах с разной культурой, разным уровнем развития и степенью жесткости антикоррупционных законов. Однако и методы противодействия такой коррупции в этом случае известны и широко применяются.

Это внутренний (аппаратный) и внеш-

Весь ужас в том, что институциональная коррупция стала в нашей стране смыслом деятельности практически всех институтов управления и власти, устойчивым, хорошо организованным источником незаконных доходов огромной массы чиновников

ний, независимый от исполнительной власти контроль, различные регламенты для чиновников, антикоррупционная экспертиза законов и, конечно, независимая система правосудия, СМИ, общественность, политические партии. Институты внешнего контроля наиболее эффективны в либеральных демократиях. А если коррупция институализирована и сплошь и рядом в коррупционную «бригаду» вовлечены целые части системы государственной власти? Тут и регистратор, и контрольные и надзорные органы, и правоохранители, и судебные структуры, то есть все то, что называется институциональной коррупцией. И эта «продвинутая» система присвоения ренты сама себя воспроизводит и легитимизирует, изменяет и подчиняет себе экономические и социально-политические институты. Она даже не ограничивается использованием несовершенства институтов и законов, а генерирует такое законодательство, такие регламенты и процедуры, которые упрощают воровство и затрудняют выявление коррупции и борьбу с ней. То есть,

по сути, это вертикально и горизонтально интегрированная сеть взимания и перераспределения коррупционной ренты с мощным механизмом прикрытия (круговой порукой), которая особенно эффективно работает на низовом и среднем уровнях власти. И что нам со всем этим делать?

Существует очень много международных и хорошо работающих инструментов отслеживания незаконного обогащения. Например, система корпоративного аудита «Ариадна», которая используется в Росфинмониторинге. Поисковая система контроля движения средств политически значимых лиц (Politically Exposed Persons), которую использует Межправительственная организация по борьбе с отмыванием денег (Financial Action Task Force). Если кто-то думает, что все можно спрятать так, что никто не найдет, то это заблуждение. Даже если какой-то рукастый блогер-одиночка может что-то раскопать, то, уж поверьте, спецслужбы, задача которых выявлять незаконные доходы высших должностных лиц, тем более в курсе движения любых активов любых высших должностных лиц любой страны. Хочу предельно обострить проблему нашей доморощенной коррупции. Дело ведь не только в ее чудовищных экономических и нравственных последствиях для нашего общества. Они могут затрагивать суверенитет и безопасность страны. Если мы сами не способны или не желаем бороться с этой национальной бедой, то иностранные и международные службы вполне располагают ресурсами внешнего контроля, чтобы знать, кто из наших «статусных» граждан чем и где владеет за пределами России. Разве нельзя допустить, что однажды

какой-то «внешний контролер» не предложит какому-то «статусному» гражданину сделку: ты нам оказываешь услугу, а мы молчим про твои счета, виллы и прочие мелочи, а главное — про то, каким непосильным трудом тебе все это досталось? Я считаю, хорошо бы нам знать об этом раньше, чем другим, пока защита незаконно нажитого не стала предметом сделки, опасной для страны. Полностью исключить такую возможность нельзя...

Но это так, к слову.

Весь ужас в том, что институциональная коррупция стала в нашей стране смыслом деятельности практически всех институтов управления и власти, устойчивым, хорошо организованным источником незаконных доходов огромной массы чиновников, независимым от общественно полезной эффективности и целесообразности их работы. Просто выраженная в деньгах коррупционная рента достигает у нас почти трети ВВП, а совокупный объем взяток в сфере деловой коррупции превышает размер доходной части бюджета. В конце концов, масштабы воровства реально угрожают безопасности страны: существенно деформируют общественные связи, углубляют социальное неравенство, дестабилизируют и дискредитируют власть. Тут можно забыть об инновациях и модернизации как проекте развития для России. А что же власть? Признавая публично очевидную опасность коррупции, она продолжает лишь имитировать борьбу с ней, поскольку реальное применение антикоррупционных мер — это покушение на источник доходов и благополучие значительной части лояльной российской элиты.