

«ЗДЕСЬ КОРРУПЦИЯ ЕСТЬ!»

ПРЕДСТАВИТЕЛИ власти всех уровней, на которых времена словно нескончимое озорание, то и дело начинают говорить о необходимости борьбы с коррупцией. Нередко рассмотрение связанных с явлением проблем происходит в рамках серьёзных заседаний, форумов и съездов: влиятельные политики и чиновники подолгу толкуют о том, что коррупция – наша самая большая беда, на противодействие которой необходимо бросить все силы. Ино-

гда они даже вешают на двери собственных кабинетов таблички с надписью «Здесь коррупции нет!». Но всё это чистой воды лукавство. В целом власть не может не быть заинтересована в устранении явления, но некоторые чиновники имеют серьёзные возражения. Так считает профессор, доктор юридических наук, заведующая кафедрой уголовного права и криминологии Байкальского государственного университета экономики и права Анна РЕПЕЦКАЯ.



вает многие конфигурации социально опасных видов коррупции. Он не предусматривает ответственности за лоббизм, фаворитизм, протекционизм, тайные взносы на политические цели, взносы в избирательные фонды кандидатов с последующей расплатой должностям. По поводу последнего ещё в декабре прошлого года я оппонировала диссертацию «Коррупция в избирательном процессе» на примере Красноярского края. Там чётко продемонстрировано, как избирательный процесс страдает от подобных проявлений. Месяцем раньше в Иркутске была защищена диссертация «Региональная криминальная характеристика в органах внутренних дел Восточно-Сибирского региона». Разоврат порочные криминальные круги: «денги – власть – денги» и «собственность – власть – собственность» чрезвычайно трудно.

— Как в условиях столь высокой латентности ведётся исследовательская работа?

— Главным источником информации для нас являются материалы уголовных дел, в результате проводимых нами опросов. С одной стороны в них участвуют субъекты, которые могут быть коррупционирова-

Исследованиями в области коррупции и организационной преступности она занимает уже свыше десяти лет. Отслеживает их динамику, уровень проникновения в различные сферы деятельности человека, роль «тарифов» и «ставок», поведение людей, привлечённых к этим незаконным действиям. При этом неизбежно сталкивается с известным фактором – латентностью этого вида преступлений. Сложность в том, что традиционно преследованием коррупции считаются дача и получение взятки, наказание за которые предусмотрено действующим уголовным кодексом.

Анна Леонидовна согласна с оценками экспертов, утверждающих, что отражаемая официальной статистикой уровень коррупции составляет менее 1

процента от числа реально совершённых преступлений. В такой ситуации заниматься исследованием явления лишь посредством изучения уголовных дел и анализа официальной статистики – значит осматривать только видимую часть огромного айсберга. А истинная коррупция во всем своём изобилии многообразии умело скрывается под водами.

Видов коррупционного поведения существует множество. До сих пор в рамках действующего законодательства под коррупцией мы понимаем пакет с деньгами и ещё некоторые примитивные формы. Но чрезвычайное распространение получили и всевозможные некриминализованные ее вариации. Уголовный кодекс, подготовленный без анализа реалий, не охваты-

вает, с другой – субъекты, способные коррупционировать. В каждой из сфер, традиционно подверженной этой инфекции, она имеет свою глобальную специфику. К примеру, в области здравоохранения коррупция выглядит совсем не так, как в правоохранительных структурах. В качестве взяткодателей

«УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ БЕЗ АНАЛИЗА РЕАЛИЙ, НЕ ОХВАТЫВАЕТ МНОГИЕ КОНФИГУРАЦИИ СОЦИАЛЬНО ОПАСНЫХ ВИДОВ КОРРУПЦИИ. ОН НЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЛОББИЗМ, ФАВОРИТИЗМ, ПРОТЕКЦИОНИЗМ, ТАЙНЫЕ ВЗНОСЫ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ, ВЗНОСЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ФОНДЫ КАНДИДАТОВ С ПОСЛЕДУЮЩЕЙ РАСПЛАТОЙ ДОЛЖНОСТЯМИ».

на этих участках выделяется совершенно разные слои населения, которые, естественно, и ведут себя они по-разному. В процессе проведения таких опросов мы не только интересуемся мнением людей о том, что они понимают под коррупцией, но и осведомляемся об особенностях процесса: часто ли дают взятку, кому и в каком размере, как выглядит механизм и какие услуги получают взамен. У потенциальных же коррупционеров мы, разумеется, не спрашиваем об их склонности и отношении к подобным проступкам (на искренний ответ рассчитывать в таком случае не приходится). Здесь представлен совершенно иной ряд вопросов, ответы на которые позволяют оценить масштабность явления в той или иной сфере деятельности людей. Подобным образом мы уже опросили сотрудников ГУВД Иркутской области, налоговых инспекторов, представителей бизнеса и работников образования. Но к органам власти пока не приступили.

— Почему это иркутские чиновники взятку не берут?

— Скажу откровенно: во-первых, представители власти не отличаются стремлением становиться предметом изучения кримиологов, а во-вторых, им свойственна негативная

«КОРРУПЦИЯ – ЭТО МЕХАНИЗМ, КОТОРЫЙ, КАК ВОЗДУХ, ЕСТЬ ВСЕГДЕ, ОСОБЕННО ЭТО КАСАЕТСЯ НИЗОВОЙ КОРРУПЦИИ, КОТОРАЯ ЯВЛЯЕТСЯ НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННОЙ. НА КРИМИНАЛЬНОМ РЫНКЕ УСЛУГ КОРРУПЦИЯ – НЕ ЕДИНОРАЗОВАЯ УСЛУГА, А УСЛОВИЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ КОНКРЕТНОГО, КАК НЕЗАКОННОГО, ТАК И ВПОЛНЕ ЛЕГАЛЬНОГО БИЗНЕСА».

реакция на информацию, получаемую нами в результате исследовательской деятельности. Например, ещё несколько лет назад некоторые руководители органов внутренних дел, депутаты Законодательного собрания и областных госслужащих глубоко задела озвучиваемая мной экспертная оценка уровня коррупционированности

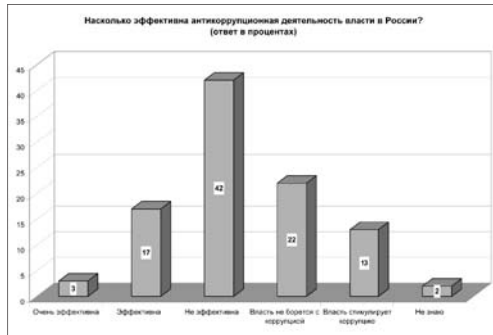
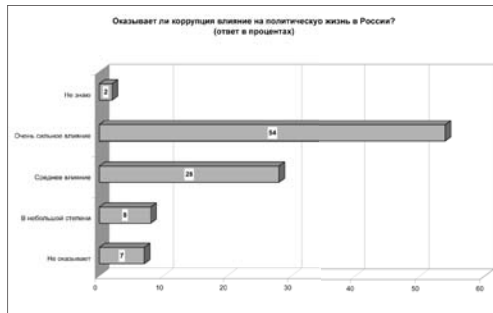
в силовых структурах. Информацию о реальном положении дел мы получили от уже осуждённых работников силовых ведомств, отбывающих наказание в иркутской спецколонии № 3. Более семидесяти процентов опрошенных на условиях анонимности чётко сказали о том, что брали взятки: кто-то один раз, другие постоянно, третьи только получали долю от совместно организованного бизнеса, имеющего, как правило, незаконный характер. С бурной реакцией со стороны властей довели статью в прессу и в прошлом году на совещании, организованном Академией безопасности, где я выступала с докладом.

Поэтому поделиться результатами аналогичных исследований я относительно состояния дел в органах власти – значит, вызвать на себя огонь. Не всем людям прищуче желание услышать правду. К тому же оглашение этого цифр только оставит их представителей под удар. Мне неоднократно доводилось попадать в ситуации, когда после публичного оглашения результатов каких-либо исследований я меня взмучило спрашивали: «Да откуда вы это взяли? Этого не может быть?»

— Зачем тогда вообще изучать это явление, разделывая аудиторию по результатам исследований?

— Главной целью этой деятельности является расширение дальнейшего распространения коррупции и, в идеале, сокращения её уровня. Ещё в июне 2006 года в Институте правового законодательства и правовой информации мы получили выработать предложения по снижению уровня коррупции в органах государственной власти Иркутской области. Знаете, рекомендации я подготовила, но дальнейшая их судьба мне неизвестна. Чиновники с гордостью объявляют: «Самые лучшие за все последние дни своих привилегий, недели ограничения».

Подобное отношение к антикоррупционным инициативам свойственно и федеральной власти. После трёхкратного провала в 90-е годы президентом России принятый Федеральным Собранием проект закона о борьбе с коррупцией, администрация главы государства в начале 1998 года подготовила свой законопроект. Вскоре он поступил на экспертизу в Институт государства и права. В нём было создано более тридцати подразделов, но в итоге была проигнорирована более чем десятилетняя работа учёных, практиков и законодателей и в учтён положительный опыт других стран. Иными словами, президентский проект был направлен не на борьбу с коррупцией, а как раз на защиту коррупционных интересов чиновников.



федеральной власти. После трёхкратного провала в 90-е годы президентом России принятый Федеральным Собранием проект закона о борьбе с коррупцией, администрация главы государства в начале 1998 года подготовила свой законопроект. Вскоре он поступил на экспертизу в Институт государства и права. В нём было создано более тридцати подразделов, но в итоге была проигнорирована более чем десятилетняя работа учёных, практиков и законодателей и в учтён положительный опыт других стран. Иными словами, президентский проект был направлен не на борьбу с коррупцией, а как раз на защиту коррупционных интересов чиновников.

На нескольких страницах в нём перечислялись условия, при которых ближайшие родственники государственных служащих имели право принимать подарки и привилегии. Сектор уголовного права означенного Института долго работал над представлением проекта и впоследствии им крайне отрицательный от-

зыв, предложено применить испытанные в мире нормы борьбы с коррупцией. В России они вполне могли быть реализованы. Но эти поправки президентской администрации приняты не были, и закон в своем первоначальном варианте, не указавшем о том, что он якобы прошёл экспертизу во многих учреждениях, поступил в Государственный Дуло. Было очевидно, что власть не нуждалась и до сих пор не нуждается в наших знаниях и исследованиях. Наши исследования не отвечают интересам чиновников, которые просто не склонны принимать законы против самих же себя.

— Анна Леонидовна, Иркутская область в плане некоррупционности отличается от других российских регионов?

— К сожалению, на этот вопрос невозможно дать исчерпывающий ответ. Дело в том, что все исследователи, работающие в данном направлении, используют свои методики. Поэтому плоды их трудов не подлежат сопоставлению, которое могло бы определить реальное положение вещей. Ещё необходимо учитывать множество факторов, влияющих на общую картину: территория региона, численность населения, средний размер заработной платы, величина внутреннего регионального продукта. Мы можем сравнить официальные данные, но что нам это даст? Здесь необходимо глубочайшее исследование, но, к сожалению, такие результаты подробной работы всё равно останутся невозвратными, никто из учёных за это не берётся.

— А какая сфера в Иркутске отличается наиболее высоким уровнем коррупционности?

— Как и во всей стране, правоохранительные органы, а если быть конкретнее – сотрудники среднего и нижнего звена. Это подтверждается рядом исследований. Но необходимо участие, что именно милиция чаще всего и сталкивается с предложениями «дого-

БОЛЬШИНСТВО возможностей для коррупции заложено в законах, в нескольких видах формулировок и схем. Если их ликвидировать, рынок взяток сократится как минимум втрое.

Моя знакомая взяла кредит в банке на неотложные нужды. На взятку. Дом, где находилась её квартира, городские власти решили снести. Жильцов расселили в несколько новых зданий, одному предложили переехать на индустриальную окраину, другие поселились в престижном районе рядом со станцией метро и парком. В числе последних оказалась и моя знакомая, вовремя передавшая конверт чиновнику, который заводил переселение. Интересно, что в банке она честно объяснила, зачем ей нужен кредит, и встретила полное понимание. Деньги ей выдали без проблем.

Презумпция подверженности

Европы и Центральной Азии. В среднем в прошлом году на взятку уходило два – два с половиной процента прибыли украинских предпринимателей, большинство из которых считает коррупцию серьёзным препятствием для своего процветания. Аналогичная ситуация и в других постсоветских странах. Представляя доклад Всемирного банка, один из его авторов заявил: в государствах СНГ люди считают, что ситуация с коррупцией становится всё хуже.

Также масштабы взяточничества в странах бывшего СССР, где правовые системы имеют общие советские корни, возраст и потому похожи между собой, объясняется тем, что возможности для него заложены в самих законах, – считают многие эксперты по этой проблеме. В российском Центре стратегических разработок (ЦСР) говорят о определённых: если повысить законы, рынок взяток станет меньше на семьдесят процентов. И это вполне выполнимая задача, ведь источником

большинства взяток являются всего несколько видов определённых формулировок и схем. Самый яркий пример – слово «вправо». «Если чиновник «вправо» или «может что-то сделать, значит, захочет – сделает, не захочет – не сделает». Нужно писать определено: «Министративная реформа» ЦСР Владимир Южков. Под его руководством в Центре собрали наработки всех российских экспертов по законодательным предложениям коррупции и создали с их участием документ, аналогов которого в мире нет, – методику анализа коррупционности законодательного акта.

В этой томенной брошюре всего семнадцать пунктов по числу типичных формулировок и схем. Однако, видно, они оказались очень содержательными, потому что вскоре методикой заинтересовалась комиссия по противодействию коррупции Государственной Думы РФ, которая стала проводить экспертизу в ЦСР наиболее подозрительных законопроектов. А через некоторое время председатель нижней палаты поручил сотрудникам ЦСР провести антикоррупционный тренинг для работников аппарата. О том, что написано в методике и как её применять, «Эксперт» беседовал с Владимиром Южковым.

Не оставляйте «одн на один»

Владимир Южков, в ЦСР провёл экспертизу нескольких законопроектов. Какие коррупционные факторы встречались чаще всего? — Самые распространённые – это дискре-

ционные (неопределённые, неапродуманные широкие. — «Эксперт» полномочию, отсутствие процедур принятия решений и действий должностных лиц. Например, мы рассматривали законопроект об обязательном страховании опасных производственных объектов. В нём было выделено несколько категорий опасных объектов – чем опаснее, тем страшнее дорожке. Степень опасности объекта определяет специальную государственную организацию, но на каких критериях – не написано. Значит, по своему усмотрению кто-то пойдёт по чьей-то убедительной просьбе чиновник может отнести объект к менее опасной категории с более дешевой страховкой.

В другом пункте законопроекта говорится, что владелец опасного объекта должен рассчитать возможный ущерб, а потом согласовать его с госорганами. При этом даже отсылки на то, как должно проходить согласование, нет. То есть непонятно, какие документы нужны, кому, как составляются, по

каким критериям и в какие сроки чиновник должен дать ответ. А без страховки объекту работать запрещено. Получается, чиновник может надолго заблокировать работу предприятия, что, естественно, скорее всего, приведет к взятке для ускорения принятия решения. Тот же госорган должен периодически проверять, как выполняются требования технической безопасности, оценивая готовность к предпринятию и ликвидации чрезвычайной ситуации. А насколько часто должна проходить проверка, что, собственно, должно проверять, какова процедура – умалчивается. Таким образом, никто не мешает проводить проверки постоянно и вынуждать предприятия откупаться от постоянных визитов.

На такие проблемы наткнулся почти на каждом шагу не только в законопроектах, но и в действующих законах: не установлены сроки, критерии принятия решения. Очень часто встречаются так называемые «открытые» списки документов, когда перечисляются необходимые, скажем, для лицензирования документы, а в конце приписывается «и другие». То есть чиновник по своему желанию может требовать самые немыслимые справки и документы. Поначалу в постсоветской законодательной практике большинство проблем было вызвано тем: у депутатов не хватало опыта, поэтому они не морочили себе голову процедурами – пусть, мол, исполнители разбираются. А сейчас эти процедуры и эти формы стали нормами, причём являясь коррупционным характером.

— Понятие «Чиновник не должен ничего решать сам, каждый его шаг должен быть регламентирован». Чиновник должен принимать решения в соответствии с четко установленными правилами. Нельзя оставлять государственного служащего «один на один» с клиентом, никак не регламентируются эти взаимодействия. Когда чиновник может самостоятельно, без предписания со стороны закона, выбрать, что ему сделать, появляется соблазн. Мы считаем, что в целях антикоррупционной экспертизы нужно как раз исходить из презумпции подверженности чиновника отступлению, хотя бы потому, что есть должность, сфера на которой человек только по своему личному усмотрению может принять решение, очень благоприятное для той или иной группы компаний. Допустим, он очень порядочный человек и решает все, исходя из собственных убеждений о правильном положении дел. Но долго ли такой человек продержится на этой должности? Мой ответ – совсем мало. Его уберут и поставят другого, вменяемого.

Более того, не только нужно регламентировать каждый шаг, но и описывать конкретное наказание за отклонение именно от этого шага. В России принято указание в законе на реальную ответственность чиновника за невыполнение своих

