

ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ПОЛЬШИ

Formation of anticorruption mechanisms in system of public service of modern Russia and Poland (on the example of mutual relation of the state and large petroleum business)

This article is devoted to the problem of formation of effective anticorruption mechanisms in system of public service. The state policy in this sphere is considered on the basis of the example of interaction of officials and large petroleum business.

**Д.А. Латыпов,
Уфимский
государственный
нефтяной технический
университет**

Сегодня во всем мире признают, что коррупция наносит серьезный ущерб росту экономики и социальной стабильности. При этом она в одинаковой степени распространена, как в развитых государствах, так и в развивающихся и странах переходного периода. В России и Польше 1990-х гг. одновременные процессы перехода к рыночной экономике, становление новых политических и социальных институтов, масштабное перераспределение бывшей государственной собственности создали благоприятную почву для коррупции. При этом разделение частных и государственных интересов в условиях глобальной трансформации политической системы не приобрело достаточно четких очертаний. Поэтому коррупция как в России, так и в Польше приобрела новое качество и создала новые проблемы, не характерные для предшествующего строя. Речь идет в первую очередь о появлении такого вида коррупции как «захват государства» [1] и развитии уже «традиционного» для России вида коррупции — «административной» [2].

Изменения 1990-х гг. в России и Польше, по мнению большинства отечественных и зарубежных экспертов, характеризовались ростом коррупции, которая распространилась не только на низовом уровне, что выражалось в увеличении количества взяток и административных злоупотреблений, но и проникла на государственный уровень, охватив высшую законодательную и исполнительную власть. Среди основных причин роста коррупции следует назвать необходимость одновременного проведения политических и экономических реформ. Это привело к созданию благоприятных условий для воздействия влиятельных политических и деловых кругов на структуру го-

сударственных институтов и претворения в жизнь выгодной им экономической политики [3].

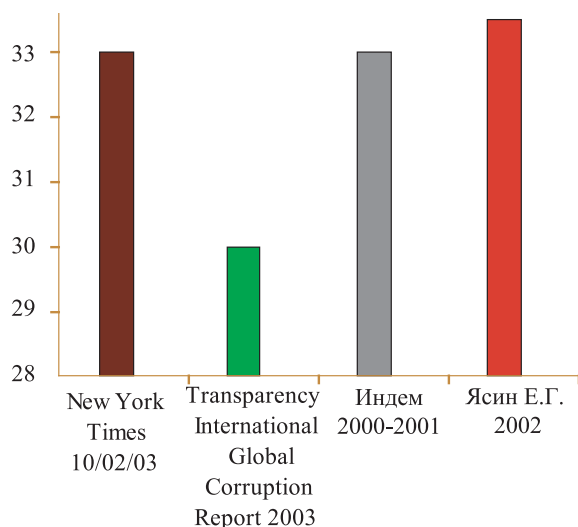
Таким образом, согласно данным ОБРРП к концу 1999 г. Польша была признана страной со средним уровнем административной коррупции и средним уровнем захвата государства (или «средний-средний уровень»). Россия, напротив, характеризовалась высоким уровнем захвата государства и средним уровнем административной коррупции (или «высокий-средний уровень») [4].

Высокий уровень такого вида коррупции как захват государства, во многом связывается экспертами с рядом экономических причин. Речь идет, прежде всего, о наличии или отсутствии масштабных природных ресурсов. Так страны, экономика которых отличается высокой концентрацией природных ресурсов, более подвержены вероятности распространения такого вида коррупции как захват государства. Более того, специалисты международной организации Transparency International, занимающейся проблемами коррупции, называют главным источником коррупции — нефть [5].

Таблица. Уровень административной коррупции и захвата государства в Польше и России

Страна	Индекс административной коррупции	Индекс захвата государства
Польша	1,6	12
	Средняя по ЦВЕ — 2,2	
Россия	2,8	32
	Средняя по] СНГ — 3,7	

Таблица составлена автором по: Хеллман Д., Джонс Д., Кауфман Д. Лови момент, прихвати немного государства. Скупка государства, коррупция и влияние в странах с переходной экономикой// <http://www.anti-corr.ru/texts.htm>; Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии. Всемирный банк. Вашингтон. 2000//<http://www.anti-corr.ru/texts.htm>



В России к началу 2000-х гг. уровень коррупции оценивался специалистами как «высокий» и, по мнению ряда зарубежных и отечественных экспертов цифры дохода от коррупции составляли порядка 30—33 млрд. долларов в год (график 1).

Масштабы «приватизации власти» представителями крупного российского бизнеса и уровень коррупции в среде государственных служащих в начале 2000-х гг. привели к тому, что большинство механизмов противодействия коррупции в стране не работало. Ярким примером этого тезиса является судьба закона «Основы антикоррупционной политики», который был внесен на рассмотрение Государственной думы 5 июня 2001 г. Однако, несмотря на всю очевидную необходимость его принятия, он до сих пор находится в стадии «доработки» и «рассмотрения». Таким образом, на сегодняшний день в российском законодательстве продолжает сохраняться неопределенность в определении самого понятия коррупция [6]. Примером проникновения коррупции на законодательный и исполнительный уровень власти может служить и тот факт, что в российском законодательстве до сих пор отсутствуют такие составы преступлений как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, внесение тайных взносов на политические цели, внесение взносов в избирательные фонды с целью получения впоследствии государственных должностей, закрытое проведение приватизации и залоговых аукционов, незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот и др [7]. Между тем отсутствие в современном российском законодательстве только одного преступления — «конфликта интересов» приводит к масштабным злоупотреблениям. Президент Б.Н. Ельцин в свое время отказался подписать закон о борьбе с коррупцией, предусматривающий декларирование доходов членов семей должностных лиц, оправдывая это заботой о правах человека. В результате в России не редки

случаи, когда у неимущего должностного лица есть чрезвычайно богатые родственники, капиталы которых растут в геометрической прогрессии [8]. Так, настоящей «золотой жилой» для чиновников стала процедура получения нефтяными компаниями лицензий на экспорт добываемого сырья, что вызвано ограниченной пропускной способности трубопроводов. Как отмечают эксперты, зачастую получение такой лицензии становится самой значительной статьей расходов в рамках экспортной сделки [9].

Следует подчеркнуть, что увеличение масштабов «захвата государства» («приватизации власти») к началу 2000-х гг. как со стороны «олигархов», так и со стороны представителей государственной власти — государственных служащих стала представлять реальную угрозу для дальнейшего социально-экономического и политического развития России. Реальные шаги по исправлению ситуации были предприняты по инициативе нового президента В.В. Путина в ходе его первого президентского срока. Первоначально в 2000—2002 гг. эта политика носила характер мирный и провозглашала своей целью «равное удаление бизнеса от власти». Однако уже с 2003 г. попытки отстранить крупный российский бизнес от власти и тем самым снизить уровень коррупции перешли в более жесткую фазу, которая характеризовалась попытками «укрепления вертикали власти». Знаковым событием здесь стало завершение в пользу государства дела М. Ходорковского (или дело нефтяной компании «ЮКОС»).

Вслед за М. Ходорковским и другие владельцы российской «нефтянки» подверглись испытанию на лояльность власти. Проверкам подверглось большинство крупных нефтяных российских компаний, которым налоговые органы предъявили требования об уплате недоимок по налогам. Суммы были меньше, чем в случае с «ЮКОСом», однако претензии к «ТНК-ВР», например, достигали почти миллиарда долларов (позднее сумма недоимок была снижена до 300 миллионов долларов). В этих обстоятельствах некоторые нефтяные компании начали сокращать инвестиции в производство. Так, «Сибнефть», также заявившая, что налоговые органы проводят проверку ее деятельности, в 2004 г. полностью прекратила вкладывать капиталы в освоение новых месторождений (в 2003 г. такие инвестиции составили 57 миллионов долларов) [10].

Особый акцент в ходе борьбы с коррупцией на нефтяной отрасли конечно далеко не случаен. В первую очередь это объясняется ее стратегической значимостью для экономики России в целом. Более того, как представляется, нефтяная отрасль и российская экономика на сегодняшний день практически синонимы. Однако процессы, происходящие в этой сфере с 2003 г. представляются крайне неоднозначными в свете борьбы с коррупцией.

Совершенно очевидно желание государства взять под свой контроль ситуацию в отрасли, которая является каркасом всей российской экономики. Тем не менее, методы вызывают серьезные опасения в эффективности такого контроля.

В первую очередь речь идет об утвердившейся в последние годы практике назначения государственных чиновников, зачастую представителей силовых ведомств (т.н. «силовики»), в качестве наблюдателей в крупные российские корпорации. Так, Игорь Сечин, заместитель руководителя Администрации президента, стал председателем Совета директоров «Роснефти» — государственной компании, захватившей самый ценный добывающий филиал «ЮКОСа». Вице-президентом компании «Транснефть» стал помощник президента Евгений Школов, Владислав Сурков (зам. Главы Администрации Президента) возглавил компанию «Транснефтепродукт» и т.д. Насколько такая практика будет способствовать снижению уровня коррупции? С точки зрения вытеснения крупного бизнеса из «коридоров власти» — возможны серьезные позитивные результаты. Однако с точки зрения коррупции — крайне негативная ситуация, поскольку за весь постсоветский период в России, несмотря на активную антикоррупционную риторику, до сих пор не существует государственной системы противодействия коррупции. В ситуации, когда отсутствуют основные антикоррупционные механизмы в системе деятельности госслужбы, внедрение чиновников в советы директоров крупных компаний топливно-энергетического комплекса может привести к обратному эффекту — росту коррупции.

В своем Послании Федеральному Собранию В. Путин (2006 г.) призвал устранить «самое серьезное препятствие на пути нашего развития — коррупцию» [11]. В мае-июне 2006 г. в стране была начата «очередная кампания» по борьбе с коррупцией, на этот раз в высших эшелонах власти. Последовали громкие скандалы и разоблачения (например, обвинения в коррупции члена Совета Федерации от Республики Калмыкия Левона Чахмахчяна), серьезные кадровые перемещения (снят с поста генерального прокурора Устинов).

Будет ли эта кампания подкреплена реальными шагами в сфере законодательной? Пока сложно сказать. С нашей точки зрения, последние события могут означать или очередную политическую кампанию, начатую в преддверии предстоящих парламентских (2007) и президентских (2008) выборов. А потому все сведется к очередному раунду политической риторики и, вполне вероятно, кампания может превратиться в средство борьбы с политическими противниками. Или это долговременные приоритеты власти, которые будут развиваться вне зависимости от политической конъюнктуры. Хотелось бы верить, что второе предположение имеет больше оснований и анти-

коррупционные скандалы весны-лета 2006 г. станут отправной точкой на пути серьезной перестройки взглядов на политику государства в этой сфере. Пока же приходится констатировать, что на современном этапе борьба с коррупцией в России носит характер «кампанейщины», а отдельные меры государстве в этой сфере не системны, что не способствует закреплению результатов и формированию устойчивого положительного эффекта. Более того, отсутствие единой антикоррупционной стратегии не только распыляет все принимаемые государством усилия, но и как это не парадоксально, способствует формированию благоприятного коррупционного климата.

На современном этапе необходимо отказаться от отдельных «кампаний» по борьбе с коррупцией и выработать национальную антикоррупционную стратегию, предусматривающую формирование механизмов противодействия коррупции в первую очередь в системе госслужбы. Особый интерес в этой связи представляет опыт современной Польши.

Стремление Польши вступить в состав Европейского Союза в начале 2000-х гг. существенно актуализировало проблему коррупции и в первую очередь в системе госслужбы. Под влиянием и контролем Европейского Союза осенью 2002 г. в Польше была принята Государственная стратегия по борьбе с коррупцией, предусматривающая формирование целого ряда антикоррупционных механизмов. Одно из важнейших направлений Государственной стратегии стала разработка нового законодательства о государственной службе (1 июля 2002 г.) и принятие нового Антикоррупционного акта (27 ноября 2002 г.). Особое внимание в этих законодательных актах уделено проблемам предотвращения ситуации «конфликта интересов», четкая регламентация деятельности госслужащих, ясное определение понятия «коррупция» и т.д. Государственная антикоррупционная стратегия Польши носит системный характер и предусматривает наряду с законодательными мерами реализацию целого комплекса мер: воспитательного характера (внедрение специальных образовательных программ в учебные заведения различного уровня, создание этических кодексов госслужащих и т.д.); формирование нового кадрового состава госслужащих через систему специальных образовательных учреждений; широкое привлечение институтов гражданского общества, что способствовало реализации принципа «открытости» в деятельности госслужащих и др. Показателем эффективности предпринимаемых Польшей шагов созданию эффективных антикоррупционных механизмов в системе госслужбы может служить тот факт, что 1 мая 2004 г. страна вошла в состав Европейского Союза.

Опыт современной Польши в сфере создания антикоррупционных механизмов в системе гос-

службы заслуживает серьезного внимания и может быть использован в современной российской практике. Как нам представляется, России на современном этапе необходимо выработать Государственную стратегию по борьбе с коррупцией в целом, в которой должны быть предусмотрены следующие антикоррупционные механизмы в системе госслужбы:

Первый механизм — политический, предусматривающий: (1) формирование государственной стратегии борьбы; (2) привлечение институтов гражданского общества и широкой общественности к контролю за деятельностью госслужащих.

Второй механизм — законодательный, предусматривающий: (1) принятие антикоррупционного закона; (2) принятие законов о свободе информации, лоббировании и т.д.; (3) устранение недостатков действующего механизма правового регулирования государственной службы (например, детализация возможных моделей административных правонарушений в законе о госслужбе, разработка механизмов их предотвращения и пресечения и т.д.).

Третий — институциональный механизм, предусматривает: (1) усиление «прозрачности» управления, проведение открытой информационной политики, налаживание службы «паблик рилейшнз»; (2) создание государственно-общественных структур контроля за деятельностью госслужбы, развитие общественной экспертизы и независимого консультирования, независимых рабочих групп и т.п.; (4) обеспечение независимости и эффективности судебной системы, органов прокуратуры и правоохранительных органов; (5) содействие развитию институтов гражданского общества, неправительственных организаций

Четвертый механизм — международный, включает в себя: (1) подписание и ратификацию

международных протоколов и законов, направленных на борьбу с коррупцией; (2) более активное использование международного опыта в отечественной практике; (3) привлечение к законодательной работе международных экспертов по борьбе с коррупцией.

И, наконец, пятый воспитательно-образовательный механизм, ориентированный на возрождение такого понятия как этика, мораль государственного служащего. В рамках этого механизма необходимо решение вопроса о просвещении широких слоев населения не столько о вреде и последствиях коррупции, сколько повышение его юридической грамотности — как защитить себя в ситуации административных правонарушений, при вымогательстве взятки и т.п. Важное значение имеет и воспитание нового поколения государственных служащих, ориентированных на новые требования к госслужбе.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что подобная антикоррупционная стратегия должна вырабатываться в условиях гласности, а механизмы и результаты борьбы с коррупцией должны стать максимально прозрачными. Важным представляется использование, накопленного международного сообществом опыта, и особенно опыта постсоциалистической Польши, актуальность которого обуславливается, как общностью проблем и задач постсоциалистического развития, так и полученными положительными результатами в борьбе с коррупцией в системе госслужбы. Только в совокупности эти меры будут способствовать ограничению масштабов коррупции в системе госслужбы России, увеличению темпов экономического роста и улучшения общей социально-политической обстановки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хеллман Д., Кауфман Д. Преодоление проблемы узурпации государства в странах с переходной экономикой // *Финансы & развитие*. — Сентябрь. 2001. — С. 31—35.

2. Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии. Всемирный банк. Вашингтон. 2000 // <http://www.anti-corr.ru/texts.htm>

3. Holmes L. Corruption in Europe // *Dialogue*. Vol. 18. N 2. P. 19—25.

4. ОБРРП — обследование бизнес-среды и результатов работы предприятий, проведенное Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития в 1999 г.

5. Берут по-черному // <http://www.vremya.ru/2004/193/12/110391.html>

6. Закон Республики Татарстан № 34-ЗРТ от 4 мая 2006 года О противодействии коррупции в Республике Татарстан. 30 марта 2006 года // *Республика Татарстан*, 7 мая 2006.

7. Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». — Хабаровск. 2002. — С. 15.

8. Беликова А. Россия — страна миллиардеров // *Деньги*. — 2004. — № 19. — С. 108.

9. Государственная коррупция по-русски // <http://www.inosmi.ru/stories/05/10/07/3458/222940.html>

10. Там же.

11. www.kremlin.ru

12. Домов так много непростых // *Российская газета*. — 2004. — № 101. — С. 1

13. Киселева Е. Генпрокурор отчет в Лондон // *Деньги*. — 2004. — № 5. — С. 22.

14. Хеллман Д., Джонс Д., Кауфман Д. Лови момент, прихвати немного государства. Скупка государства, коррупция и влияние в странах с переходной экономикой // <http://www.anti-corr.ru/texts.htm>.



Латыпов Дамир Альбертович, соискатель кафедры истории и культурологии УГНТУ