

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ СНГ

The Anti-Corruption Policy in CIS Countries

С. Д. Башанкаев (*S. Bashankaev*)¹

¹ соискатель РАНХиГС при Президенте РФ, факультет национальной безопасности (Applicant for the Degree at the Russian Academy for Public Service under the auspices of the President of the Russian Federation, Department of National Security). E-mail: ctac86@inbox.ru.

В статье исследуется такое негативное социально-политическое и экономическое явление, как коррупция, в Содружестве Независимых Государств (СНГ), а также антикоррупционная политика этой региональной международной организации, призванной регулировать отношения сотрудничества между государствами, ранее входившими в состав СССР. Выясняется природа коррупции, причины ее высокого уровня в странах СНГ, проводится анализ основных видов коррупционных правонарушений, наиболее распространенных в постсоветских странах. Рассматриваются основные положения принятых международной региональной организацией законов, задачи и компетенция Межгосударственного совета по противодействию коррупции.

Ключевые слова: коррупция, международная коррупция, СНГ, борьба с коррупцией, проблема, решение проблемы, высокий уровень коррупции.

The article examines the phenomenon of corruption in the Commonwealth of Independent States (Russian Commonwealth or CIS) and focuses on the anti-corruption policies undertaken by this regional international organization, whose major mission is to maintain cooperation between independent states, former republics of the USSR. The article studies the nature of corruption and some possible reasons for its thriving in CIS countries, as well as the major types of bribery and corruption offences, widespread in post-soviet areas: “state capture”, administrative, business, political corruption, etc.

The author focuses on the main provisions of anti-corruption laws, issued by the international regional organization, the major goals, the tasks and the competence of the Interstate Council for the Fight against Corruption in CIS countries. CIS countries attach great importance to international cooperation in the field of fighting corruption, enacting the modeling laws “On Fighting Corruption” and “Bases of the legislation on anti-corruption policy” which are aimed at maintaining cooperation within CIS.

Further effective cooperation between CIS countries in their fight against corruption needs harmonization of national legislation systems, developing provisions for legislative bases improvements, coordination of competent authorities interactions, providing the enforcement of anti-corruption acts and documents issued by CIS.

Keywords: corruption, international corruption, CIS, fight against corruption, problem, solution of the problem, high level of corruption.

Коррупция как социальное явление существует многие тысячелетия, видоизменяясь, мимикрируя, приобретая новые формы. На протяжении веков менялись политические режимы, правители, идеологии, но коррупция оставалась неизменным атрибутом системы власти, поскольку среди чиновников разного уровня не переводились желающие обогатиться за казенный счет. С коррупцией боролись, ее не жаловали, казнокрадов сажали в тюрьмы, отрубали им головы и руки, вешали, расстреливали, но

это социальное явление, как многоголовая гидра, оставалось живучим. Борьба с коррупцией во многих странах на протяжении всей мировой истории велась с переменным успехом, но победить ее, в отличие от мифического Геракла, еще не удавалось ни одному государству.

Слово «коррупция» происходит от лат. *corrumpere* — растлевать, *corruptio* — подкуп, порча. Термин «коррупция» в современном его понимании означает подкуп — продажу должностным лицом своих

властных возможностей ради личной выгоды. Современное право многих цивилизованных стран мира, в том числе государств СНГ, дает собственное толкование понятия «коррупция». В российском законодательстве коррупция определена как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» [Федеральный закон от 25.12.2008].

Коррупция приводит к растлению государственных институтов, разрушает доверие к действующей власти, к сложившейся системе государственного управления. Она поражает в первую очередь чиновников, обладающих ресурсными, распределительными и иными публичными возможностями, склонных к противоправным действиям для личного обогащения. По мере разрастания коррупции в публичной власти можно с полным правом говорить о кризисе управленческих структур, о несовершенстве правовой системы, а также о падении общественной морали, деформированной в результате коррупции.

Экспресс-опрос общественного мнения, проведенный нами в Республике Калмыкия, показал двоякое отношение простых граждан к проявлениям коррупции во властных структурах. Каждый пятый из информантов только в 2014 г. сталкивался с проявлениями коррупции. Более трети опрошенных считают, что вопросы кадрового трудоустройства, выделения земельных участков, получения заказов в тендерах и т. п. в органах государственной или муниципальной власти решаются с помощью знакомых, друзей или посредством взяток и подарков. Во всяком случае, так действуют сами информанты или так поступают их друзья, родственники и знакомые. Косвенно это свидетельствует о лояльном отношении общественного мнения к коррупции. В то же время все участники опроса заявили, что случаи коррупции должностных лиц должны самым решительным образом пре-

секаться путем обращения в вышестоящие органы, в суд, размещения информации в Интернете, предоставления информации в СМИ. Это обнадеживающий показатель нетерпимого отношения большей части общества к проявлениям коррупции во всех сферах жизни, свидетельствующий о решительном настрое общества действительно бороться с коррупционными проявлениями чиновников.

Коррупция существует почти во всех странах мира независимо от политического развития и различается лишь масштабами. Это социальное явление, как отмечается в программных документах международных организаций и юридической литературе, является транснациональной проблемой, стоящей перед всем мировым сообществом. Понимание содержания коррупции в документах ООН и исследовательских работах нами уже рассматривалось подробно [Башанкаев: 2014]. Ниже речь пойдет об антикоррупционной политике в странах СНГ.

Содружество Независимых Государств (СНГ) — региональная международная организация, призванная регулировать отношения сотрудничества между государствами, ранее входившими в состав СССР. Ее учредителями были Россия, Украина и Белоруссия. На сегодняшний день в СНГ входят также Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан. Из бывших советских республик в Содружество не вошли Литва, Латвия, Эстония. В 2008 г., после известных событий, из состава СНГ вышла Грузия. Туркменистан является «членом ассоциации», соблюдает уставные требования межгосударственной организации, но право собственного мнения имеет только по вопросам, касающимся непосредственно его как государства. А в марте 2014 г. Украина инициировала процесс своего выхода из СНГ. Можно предположить, что при обретении ДНР и ЛНР государственной независимости или получения ими особого статуса в составе Украины эти республики будут стремиться к экономической и иной интеграции с Российской Федерацией, странами СНГ.

Сегодня коррупция является одной из основных проблем для стран, входящих в СНГ, государств — членов Таможенного союза. Высокий уровень коррупции в большинстве постсоветских государств является самым разрушительным препятствием

для их экономического, социального и политического развития, приводит к значительным потерям произведенного ими внутреннего валового продукта. По словам проф. А. Тавадяна, «20 % ВВП мы теряем из-за высокого уровня коррупции. Все страны, входящие в ТС, находятся по фактору восприимчивости к коррупции ниже сотога места» [Тавадян].

Действительно, индекс (итоговый индекс за первое десятилетие XXI в., 2010 г.) восприятия коррупции, составляемый Transparency International¹, показывает, что страны СНГ занимают в списке от 105 до 172 места. Россия же набрала 2,1 балла и заняла 154 место из 178 возможных. Такое же место занимают Папуа-Новая Гвинея, Конго, Гвинея-Бисау [Индекс взятки].

Так почему же во всех постсоветских странах, кроме Прибалтики, отмечается такой высокий уровень коррупции?

Существует версия, что в начале 1990-х гг., после распада СССР, коррупция оказалась неизбежным явлением для постсоветских стран. По данной версии, слом системы государственного управления в советской империи произошел из-за продажности чиновников, у которых в условиях перехода постсоветских стран к рыночным принципам устройства экономики и радикальному изменению политической системы появилась большая свобода и возможность контролировать денежные потоки, бизнес. Чиновники вступили в тесное партнерское взаимодействие с нарождающимся бизнесом, подкупавшим представителя (представителей) власти взятками, вследствие чего предприниматели получали частные выгоды. Таким образом, происходил обмен услугами доступа к публичным возможностям. То, что было доступно в советские времена только партийно-государственной номенклатуре с ее «телефонным правом», в условиях зарождающихся рынка и демократии при существовавшем в то время еще сильном государственном регулировании коррупцированное чиновничество сделало

¹ Индекс, составляемый Transparency International, измеряет уровень восприятия коррупции и является составным индексом, основанным на данных опросов, проводимых среди экспертов и в деловых кругах. Индекс ранжируется по шкале от 0 до 10 баллов, при этом 0 обозначает наихудшую ситуацию с точки зрения антикоррупционной деятельности, а 10 — наилучшую.

доступным за приемлемую для него «цену вопроса». Решение вопросов путем дачи взяток стало более предпочтительным, чем долгий путь изменения несовершенного законодательства и нормативно-правовой базы. Административно-продажная система власти явилась промежуточным звеном между административно-командной системой управления советского времени и нарождающейся публично-рыночной системой.

Современные исследователи выделяют «следующие виды коррупции: административную и — как ее разновидность — бытовую; деловую; коррупцию, связанную с «пленением» или захватом государства; политическую» [Андреанов].

Административные правонарушения — наиболее распространенные в постсоветском пространстве. Как отмечает В. Д. Андреанов, «по данным социологических исследований, проведенных в странах СНГ, средний размер выплат, связанных с административной коррупцией, в конце 90-х годов оценивался в среднем в 3,7 % валового годового дохода компании» [Андреанов].

В странах СНГ примером административной коррупции в обществе являются взаимоотношения между гражданами и чиновниками, сложившиеся в последние четверть века. Брать взятки и давать взятки становится чуть ли не нормой. В повседневной жизни люди просто считают, что нужно платить всевозрастающие суммы принимающим решения чиновникам, которые злоупотребляют доверием общества и делегированной им властью в целях личного обогащения. Гражданам легче заплатить, чем проходить бюрократическую цепочку, тем более что чиновники искусственно создают им массу всевозможных препон. Коррупция проникает в культуру и медицину, образование и другие сферы общественной жизни бывших советских республик. Многочисленные исследования национальных особенностей коррупции в постсоветских странах показывают, что особенно большие злоупотребления наблюдаются в земельной сфере, таможенной службе и других структурах, где гражданам необходимо получить лицензии, специальные разрешения или любые другие услуги, входящие в компетенцию чиновника. Наиболее частыми в СНГ являются нарушения закона о государственных закупках, где на тендерах

(без конкуренции или с подставными участниками) чиновники за определенную мзду дают преференции «своим» корпорациям, фирмам, предприятиям и организациям.

Коррупция, связанная с «захватом государства» и «захватом бизнеса», также широко распространена в бывших советских республиках. Сращивание государства и крупного бизнеса на постсоветском пространстве происходит практически одновременно. В переходный период в ряде постсоветских стран формируется крупный бизнес, из которого выделяются олигархи, пользующиеся особой поддержкой государства. Именно олигархический бизнес стал осуществлять «захват государства» (state capture) и устанавливать теневой контроль над принятием властных решений путем лоббирования тех или иных решений, покупки президентских указов или постановлений правительства, установления коррупционного контроля над политиками и партиями и т. п. [Hellman, Jones, Kaufman 2000].

Другая стратегия, которая стала реализовываться в странах СНГ, — это «захват бизнеса» (business capture), когда «власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты, которая обеспечивается управляемым бизнесом и доходом от него» [Разнообразие стран 2001].

Коррупция приобретает глобальный международный характер, становится системным явлением практически во всех странах СНГ. Политики и бизнесмены входят в глобальную коррупционную государственно-корпоративную систему. Именно по схеме глобальной коррупции стали строиться взаимоотношения между государством и крупными компаниями, имевшими государственную лицензию. Чаще всего данная схема работала в межгосударственных экономических отношениях стран СНГ в сфере продажи углеводородного сырья, энергоносителей и др.; предметом торга становились, например, построение трубопроводов, приватизация больших предприятий и т. п.

В политической сфере можно указать на системные экономические уступки в обмен, например, на поддержку лоббируемо-

Указанный Закон принимался, «исходя из необходимости обеспечения надлежащего государственного управления, укоренения демократических начал, гласности и контроля

го кандидата в президенты, являющегося частью международной глобальной системы коррупции. Ярким примером политической коррупции в настоящее время является насильственно насаждаемый США и странами Евросоюза экспорт институтов, идей, культуры, американского (западного) стиля жизни в Украину, Сирию, Египет и другие страны. Для обеспечения собственных национальных интересов применяются подкуп политической элиты, «цветные революции» и т. п.

Коррупция правомерно рассматривается в странах СНГ как одна из угроз национальной безопасности. В республиках СНГ разработаны национальные программы, включающие в себя мероприятия по борьбе с коррупцией и повышению ответственности граждан за свою деятельность. Каждая страна наводила порядок у себя сама, более или менее успешно. Но пока на постсоветском пространстве не наблюдается заметных успехов по снижению уровня коррупции. Судя по международным рейтингам, страны СНГ практически не преуспели на этом поприще.

Сегодня государства — члены СНГ придают большое значение не только экономической интеграции, но и эффективному международному сотрудничеству в области противодействия коррупции. Они нацелены на создание антикоррупционного консенсуса в рамках Содружества. На межгосударственном уровне принимаются скоординированные, комплексные меры борьбы с этим антиобщественным социальным явлением. Межгосударственная антикоррупционная политика понимается странами СНГ как «научно обоснованная, последовательная и системная деятельность международных институтов и общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению» [Frequently asked questions].

3 апреля 1999 г. был принят Модельный Закон «О борьбе с коррупцией», а в 2003 г. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г. № 22-15 был принят Модельный Закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике».

в деятельности государственных и муниципальных органов власти, укрепления доверия граждан к власти;

в утверждение принципа бескорыстного и ответственного служения лиц, наделенных публичным статусом, гражданам, народу и государству;

в подтверждение стремления власти к самоограничению, созданию стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствованию национального законодательства с учетом норм международного права о противодействии коррупции;

с осознанием того, что коррупция представляет серьезную угрозу национальной безопасности, функционированию публичной власти на основе права и закона, верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости; затрудняет экономическое развитие и угрожает основам рыночной экономики;

в развитие конституционной обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина, поддерживать конкуренцию и свободу экономической деятельности» [Модельный Закон «Основы законодательства»].

В первой главе Закона прописаны предмет, основные понятия, используемые в принятом документе, цели, задачи, принципы, приоритетные сферы правового регулирования и правовая основа антикоррупционной политики в рамках СНГ. Проведена классификация коррупционных правонарушений, указаны субъекты коррупционных правонарушений, рассмотрена система субъектов антикоррупционной политики.

Вторая глава посвящена системе мер реализации антикоррупционной политики — в частности, предупреждение коррупционных правонарушений осуществляется путем применения следующих мер: мониторинг коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов; разработка антикоррупционных стандартов, препятствующих возникновению или ограничивающих интенсивность либо сферу действия явлений, способствующих совершению коррупционных правонарушений; антикоррупционная экспертиза правовых актов; пропаганда антикоррупционных стандартов; содействие гласности и открытости решений, принимаемых лицами, имеющими публичный статус, если иное прямо не предусмотрено на-

циональным законом каждой страны СНГ; опубликование отчетов о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики; антикоррупционное образование и воспитание; оказание государственной и муниципальной поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях, предусмотренных настоящим Законом; установление льгот для государственных и муниципальных служащих, связанных с длительностью безупречной службы» и др. [Модельный Закон «Основы законодательства»].

Кроме этого, в главе установлены превентивные меры пресечения коррупционных правонарушений, а также ответственности за них, возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями и т. д. Ст. 14 данной главы подробно расписывает проведение процедуры антикоррупционной экспертизы правовых актов.

В третьей главе приведены антикоррупционные стандарты приоритетных сфер правового регулирования антикоррупционной политики в рамках СНГ.

Четвертая глава Модельного Закона посвящена международному сотрудничеству в сфере антикоррупционной политики.

В заключительной главе Закона говорится, что в «целях повышения эффективности реализации антикоррупционной политики в государстве создается единая система контроля, включающая государственный и общественный контроль». Государственный контроль «включает в себя парламентский, судебный, финансовый и специальный контроль», общественный контроль «осуществляется субъектами, не являющимися органами государственной власти и местного самоуправления, в пределах полномочий, предусмотренных конституцией государства и иными национальными законами, в целях обеспечения соблюдения положений настоящего Закона» [Модельный Закон «Основы законодательства»].

25 ноября 2008 г. в соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008–2010 гг., утвержденной Советом глав государств СНГ 5 октября 2007 г., принят Модельный закон «О противодействии коррупции» в новой редакции.

Придавая большое значение развитию сотрудничества в борьбе с коррупцией, Совет глав государств Содружества принял

решение о создании Межгосударственного совета по противодействию коррупции. В решении по этому вопросу было отмечено, что в государствах СНГ в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Теперь координирующую роль в этой сфере будет играть данный Совет.

Соглашение о создании Межгосударственного совета по противодействию коррупции было подписано странами — участниками Соглашения 25 октября 2013 г. В Положении о Межгосударственном совете по противодействию коррупции говорится, что он «является органом отраслевого сотрудничества Содружества Независимых Государств и предназначен в рамках своей компетенции для обеспечения организации и координации противодействия коррупции, а также обзора реализации обязательств государств — участников Соглашения об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции в сфере противодействия коррупции и конструктивного сотрудничества с международными организациями и их структурами» [Соглашение об образовании Межгосударственного совета].

Главная задача Совета — организация и координация противодействия коррупции, мониторинг реализации обязательств государств — участников СНГ в этой сфере и конструктивное сотрудничество с международными организациями и их структурами. Совет будет содействовать сближению и гармонизации национальных законодательств стран, разрабатывать предложения по совершенствованию правовой базы сотрудничества, координировать взаимодействие компетентных органов, обеспечивать реализацию принятых в рамках Содружества документов по противодействию коррупции.

В компетенцию Межгоссовета войдут вопросы, касающиеся подготовки и повышения квалификации кадров и создания для этих целей базовых организаций государств СНГ, проведения совместных научно-исследовательских работ по проблемам, представляющим взаимный интерес. Предполагается направить антикоррупционные усилия не только на государственный сектор, но и в бизнес. Планируется разрабатывать предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы со-

трудничества и подготавливать кадры базовых организаций.

В первом заседании Межгосударственного совета по противодействию коррупции, состоявшемся 29 января 2014 года в Минске, принял участие Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Чайка. 24 февраля 2014 г. Президент России Владимир Путин назначил Юрия Чайку членом Межгосударственного совета СНГ по противодействию коррупции. На членов данного Совета от каждой страны — участницы Содружества Независимых Государств возложены обязанности по выполнению решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о противодействии коррупции, поддержке и развитию по поручению Совета контактов с органами Содружества Независимых Государств, международными организациями и их структурами, а также осуществлению иных действий, связанных с обеспечением деятельности Совета.

Касаясь принятия будущих решений по совместной антикоррупционной политике стран СНГ, следует отметить, что существуют определенные процессуальные процедуры, которые связаны с подготовкой различных документов. Поскольку этот Совет международный, немало времени и усилий уйдет на уточнение, согласование, выработку общей приемлемой позиции стран Содружества по вопросам антикоррупционной политики. Многое также будет зависеть от быстрого выполнения различных бюрократических процедур, которые, безусловно, будут сложными. В настоящее время идет подготовка к очередному заседанию Межгосударственного совета по противодействию коррупции, намеченному к проведению в IV квартале 2015 г. в Астане.

Источники

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 N 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции».
- Модельный Закон «О борьбе с коррупцией»
- Модельный Закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике».
- Модельный закон «О противодействии коррупции» (в новой редакции от 25 ноября 2008 года).
- Соглашение об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции.

Литература

- Андреанов В. Д. Определение коррупции, формы и виды проявления коррупции [Электронный ресурс] // URL: viperson.ru>wind.php?ID =631762&soch=1 (дата обращения: 15.12.2013).
- Башанкаев С. А. Роль международных организаций в осуществлении антикоррупционной политики // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2014. № 3. С. 169–173.
- Индекс взятки [Электронный ресурс] // URL: http://www.interfax.ru/russia/162161 (дата обращения: 20.12.2014).
- Разнообразие стран и разнообразие коррупции (Анализ сравнительных исследований). Аналитический доклад. М., 2001 [Электронный ресурс] // URL: http://www.anti-corr.ru/an - study.shtm (дата обращения: 1.12.2014).
- Тавадян А. Коррупция — основная проблема стран СНГ [Электронный ресурс] // URL: http://arka.am/ru/news/economy/korruptsiya_osnovnaya_problema_stran_sng_ekspert/ (дата обращения: 14.11.2014).
- Hellman J., Jones G., Kaufman D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working Paper, № 2444 (2000).
- Frequently asked questions about corruption, Transparency International, Accessed 12 May 2011 [Электронный ресурс] // URL: http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq (дата обращения: 10.12.2014).

Sources

- [Agreement on the Establishment of the Interstate Anti-Corruption Council]. (In Russ.)
- [Federal Law of the Russian Federation of 25 December 2008 No. 273-ФЗ (as Amended on 22 December 2014) ‘On the Prevention of Corruption’]. (In Russ.)
- [Model Law ‘On the Prevention of Corruption’]. (In Russ.)
- [Model Law ‘On the Prevention of Corruption’ (as Amended on 25 November 2008)]. (In Russ.)
- [Model Law ‘Principles of Anti-Corruption Legislation’]. (In Russ.)

References

- [Bribery Index]. Available at: http://www.interfax.ru/russia/162161 (accessed: December 20, 2014). (In Russ.)
- [Variety of Countries – Variety of Corruption: Analyzing Comparative Studies]. Analytical report. Moscow, 2001. Available at: http://www.anti-corr.ru/an - study.shtm (accessed: December 1, 2014). (In Russ.)
- Andrianov V. D. [Defining Corruption: Forms and Types of Corruption]. Available at: viperson.ru>wind.php?ID =631762&soch=1 (accessed: December 15, 2013). (In Russ.)
- Bashankaev S. A. The role of international organizations in the implementation of anti-corruption policy. *Bulletin of the Kalmyk Institute for Humanities of the RAS (Oriental Studies)*. 2014. No. 3. Pp. 169–173. (In Russ.)
- Frequently asked questions about corruption. *Transparency International*. Accessed 12 May 2011. Available at: http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq (accessed: December 10, 2014). (In Eng.)
- Hellman J., Jones G., Kaufman D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. World Bank Policy Research Working Paper. No. 2444 (2000). (In Eng.)
- Tavadyan A. [Corruption – a Critical Challenge to the CIS Countries]. Available at: http://arka.am/ru/news/economy/korruptsiya_osnovnaya_problema_stran_sng_ekspert/ (accessed: November 14, 2014). (In Russ.)