

---

## КОРРУПЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИИ: СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

*Савва Михаил Валентинович - д.полит.н., профессор Кубанского государственного университета, директор грантовых программ Южного регионального ресурсного центра.*

Коррупция является экономико-правовой проблемой, поскольку выводит из легального оборота значительные средства. Также коррупция выступает в качестве проблемы политической, поскольку приводит к снижению уровня доверия граждан к власти. Мы предпримем попытку рассмотреть

коррупцию в качестве социальной проблемы, приводящей к замедлению темпов роста качества жизни больших групп населения или, в периоды кризисов, снижающую это качество. Экономические и социальные аспекты темы будут затронуты в той мере, в какой они влияют на социальный.

### **Масштабы коррупции и ее экономический ущерб**

По результатам исследования Института Всемирного банка в 2001-2002гг., ежегодно в мире в форме взяток выплачивается 1 триллион долларов, то есть примерно одна тридцатая часть общего объема мировой экономики<sup>1</sup>. Однако это не означает, что в российской экономике в коррупционном обороте находится только одна тридцатая. Коррупция очень неравномерно распределена по регионам мира. Так, по индексу восприятия коррупции, определяемому одним из основных экспертных сообществ по данной теме - международной неправительственной организацией Transparency International для 180 государств, в 2008 году Россия со значением этого индекса 2,1 (10 – минимальная коррупция) заняла 147 место вместе с Бангладеш, Кенией, Сирией<sup>2</sup>. Выраженный в баллах показатель коррупционной опасности в России в 4 раза выше, чем в Финляндии или Сингапуре.

По оценкам российского Национального антикоррупционного комитета, объем коррупции в стране в денежном выражении варьируется от 240 до 300 миллиардов долларов в год. Что сопоставимо с бюджетом небольшой европейской страны. Председатель комитета Кирилл Кабанов считает, что в структуре коррупции 40-60 процентов составляют так называемые откаты в системе госзакупок, выделения различных квот, например, в сфере природопользования, и других сферах. В условиях экономи-

---

<sup>1</sup> Фомина Т.А., Чураков М.В., Устинова М.А., Карлина А.А., Абрамов С.В., Губина А.Н. Противодействие коррупции в муниципалитете. Самара. 2006. С. 8.

<sup>2</sup> Corruption Perception Index 2008//Transparency International. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

---

ческого кризиса масштабы коррупции будут только расти, поскольку объем бюджетных средств, выделяемых на антикризисные программы, увеличился, а система контроля за их расходованием еще пока не сформирована, убежден Кабанов. По его словам, в период кризиса чиновники «воруют как в последний день». Никто не знает, сколько кризис продлится, поэтому пытаются получить максимальную ренту от своего места<sup>3</sup>.

Экономический ущерб коррупции для нашей страны косвенно демонстрируют результаты исследования Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ), проведенного в 2006 г. Основным препятствием для инвестиций в Россию была названа коррупция (в опросе участвовали 53 инвестора-члена Ассоциации европейского бизнеса). Так считает 22% опрошенных инвесторов. Вторым по значимости фактором названы административные барьеры (лицензии, разрешения, бюрократические препоны) – 17%.<sup>4</sup>

К сожалению, коррупция в нашей стране растет. В 10 раз увеличился рынок деловой коррупции России с 2001 по 2005 год. Если четыре года назад ее объем оценивался в 33, 5 млрд. долларов, то в нынешнем году – в 316 млрд. Об этом на семинаре клуба региональной журналистики «Из первых уст» сообщил президент фонда ИНДЕМ (Информатика для демократии) Георгий Сатаров<sup>5</sup>.

Коррупция сдерживает развитие бизнеса в России за счет чрезвычайно высоких издержек, связанных с разрешительными и контрольными функциями органов государственной власти и местного самоуправления. В условиях глобализации и роста уровня конкурентности национальных экономик в общей системе мировой экономики коррупция является фактором, снижающим конкурентоспособность нашей страны.

### **Исторические корни**

Как признают россияне, только в 30 процентах случаев взятки вымогаются, а в 50% - люди сами предлагают их. В то же время, по результатам проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представительного опроса 1600 россиян, высокой степень распространенности коррупции назвали 44,0%, очень высокой – 30,0%, средней – 19,0% и только 1% - низкой<sup>6</sup>.

Исторические корни коррупции, или, другими словами, социокультурные истоки

---

<sup>3</sup> Богданов В. Список генпрокурора//Российская газета. 2.05.2009. №4907 (83).

<sup>4</sup> Противодействие коррупции в России в рамках проводимой административной реформы//Официальный сайт органов власти Ярославской области. [www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/napravlenie/optimiz/korrup/saron.htm](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/optimiz/korrup/saron.htm)

<sup>5</sup> За четыре года объем деловой коррупции России увеличился в десять раз //[http://www.babr.ru/?pt=new\\_spec&spcnewsprf=tinf&IDE=1572/20.07.2005](http://www.babr.ru/?pt=new_spec&spcnewsprf=tinf&IDE=1572/20.07.2005).

<sup>6</sup> Бжезинский Д. Корысти ради//Профиль. №9. 16.03.2009.

---

проблемы, оказывают существенное влияние как на характер коррупции, так и на восприятие ее общественным мнением. Исторические корни коррупции в России уходят в эпоху формирования государственности. Наша государственная власть строилась по византийской модели, в которой представители верховного правителя на местах не получали жалования, а обеспечивались местными общинами по нормам, установленным главой государства. Эта система красноречиво называлась «кормлением»... Институт кормления был отменен Иваном Грозным в 1555 году, однако фактически он продолжал существовать. Впервые в российском законодательном акте взятка упомянута в Судебнике 1497 года.

Петр I Указом от 23 августа 1713 года ввел уголовную ответственность как за дачу, так и за получение взятки. В декабре 1714 года он же вводит ответственность за пособничество и недонесение. В качестве ответственности вводились конфискация имущества и даже смертная казнь. При этом доносчик мог получить не только часть имущества преступника, но и его классный чин. Впрочем, эффективность таких карательных мер, как свидетельствуют современники, была низкой. В историю вошел разговор Петра с обер-прокурором, который не согласился с предложением императора: если кто украдет столько, что на это можно купить веревку, то на этой веревке его и повесить. В этом случае, по мнению главного государственного контролера, император мог остаться совсем без подданных, потому что воровали все...

Интересно, как в наших законах отражалось русское понимание справедливости. Российское законодательство периода Империи разделяло два вида взяток – мздоимство, когда человек «благодарил» чиновника за оказанную услугу, и «лихоимство», когда чиновник вымогал взятку и создавал препятствия для «клиента». За второе наказывали более сурово.

Таможенник Верещагин из ставшего классикой первого советского боевика «Белое солнце пустыни» фразой «Абдулла, ты же знаешь – я мзды не беру», - подчеркивает свою предельную честность. Если чиновник в то время не брал мзды, то о лихоимстве он и помыслить не мог...

К сожалению, нужно констатировать исторически сложившееся достаточно либеральное отношение общественного мнения и правоприменительной практики к коррупции в России. Необходимо подчеркнуть, что для российского бизнеса в условиях высоких бюрократических барьеров коррупция зачастую оказывается более простым способом решения проблем по сравнению с законным путем. В силу этого снижение деловой коррупции возможно лишь одновременно с дебиюрократизацией взаимодействий между бизнесом и властью, что и предусмотрено Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010гг.

---

### Антикоррупция: правовая основа

Каково место России в международной системе противодействия коррупции? Существует несколько таких региональных систем.

Конвенция ООН по борьбе с коррупцией была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года. Она предусматривает меры по предупреждению коррупции, борьбе с отмыванием денег, возвращению незаконных доходов, вывезенных за границу, унификации стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе. В документе закреплено положение о предоставлении помощи бедным странам, стремящимся покончить с этим злом. Конвенция детально регламентирует взаимную правовую помощь и выдачу лиц, совершивших коррупционные преступления. Она предусматривает сотрудничество правоохранительных органов, включая обмен информацией и опытом, совместное проведение расследований, подготовку и повышение квалификации кадров, взаимодействие в материально-техническом обеспечении правоохранительной деятельности. Таким образом, в понимании Конвенции ООН по противодействию коррупции<sup>7</sup> под коррупцией подразумевается злоупотребление властью в личных целях. К настоящему времени конвенцию подписали 140 и ратифицировали 38 государств. Россия подписала Конвенцию в числе первых, но ратифицировала только через 3 года.

Конвенция Евросоюза «Об уголовной ответственности за коррупцию» была ратифицирована Россией в 2006 году, для чего потребовалось специальное поручение Президента. Она предполагает создание силовой службы по борьбе с коррупцией и внесение изменений в уголовное законодательство. Россия вступила также в Группу европейских государств против коррупции, которая следит за выполнением государствами взятых на себя обязательств.

Определение Евросоюза более пространно: «Коррупция представляет собой взятничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других». Таким образом, коррупция в понимании ЕС присутствует не только в отношениях человека и представителя власти, но и в частном секторе, то есть в отношениях между человеком и корпорацией.

Нормативная основа решения данной проблемы была в нашей стране в общем виде сформирована принятием на федеральном уровне в 2008-2009 годах пакета нормативных антикоррупционных документов, основанных на Национальном плане

---

<sup>7</sup> Конвенция ООН по противодействию коррупции (резолюция №A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 года).

---

противодействия коррупции, утвержденном Президентом 31 июля 2008г.<sup>8</sup> Однако, изменения в различных документах федерального уровня, направленные на внедрение новых антикоррупционных инструментов, будут продолжаться. В 2008 году в ходе антикоррупционной экспертизы было выявлено 12,5 тысяч «удобных» для коррупционеров законов<sup>9</sup>. В настоящее время разрабатывается так называемый «второй антикоррупционный пакет» нормативных актов, в котором предусмотрено внесение поправок в антимонопольное законодательство.

В России до принятия Федерального закона от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» не существовало законодательно закрепленного определения коррупции. Указанный Закон дал следующее определение:

а) 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица<sup>10</sup>.

Это определение было принято относительно недавно, однако уже очевидны некоторые связанные с ним проблемы. Определение коррупции через имущественную выгоду существенно сужает само понятие коррупционного преступления. В ходе прошедшего в Краснодаре в апреле 2009г. совещания руководителей территориальных следственных органов Следственного комитета прокуратуры России было высказано предложение изменить определение коррупционного преступления и сформулировать его с опорой на понятие неправомерного преимущества<sup>11</sup>.

Программным документом, определяющим в настоящее время стратегию противодействия коррупции в России, является Концепция административной реформы в РФ в 2006-2010 годах, одобренная распоряжением Правительства России от 25.10.2005г. №1789-р (на период до 2008 года) и распоряжением от 9.02.2008 г. №157-р.

Концепция констатирует: международные рейтинги показывают, что уровень кор-

---

<sup>8</sup> Национальный план противодействия коррупции

// <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml>

<sup>9</sup> Бжезинский Д. Корысти ради//Профиль. №9. 16.03.2009.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»// <http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>.

<sup>11</sup> Для разговора о коррупции Кубань выбрали не случайно//Новая газета Кубани. 30.04.2009. №30. С. 16-17.

---

рупции в России недопустимо высок, коррупционность государственных структур и должностных лиц препятствует развитию государственного управления, влечет за собой огромные дополнительные затраты со стороны бизнеса и населения. Разработка и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействию коррупции, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти являются необходимыми элементами реализации административной реформы в России<sup>12</sup>. Это смелое признание достаточно закрытой российской власти

Один из главных целевых показателей административной реформы – снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 году до 5%, к 2010 году – до 3 процентов. К сожалению, какие-либо сведения, по которым можно было бы судить о достижении плановых показателей 2008г., отсутствуют...

### **Социальный ущерб коррупции**

Эксперты отмечают, что уровень коррупции в регионах РФ и ее социальные последствия существенно различаются, как бы это утверждение ни противоречило стереотипу о коррупции как явлении «везде и всегда». Важнейшим фактором, определяющим эти различия, является политическая воля руководителей региона.

Демонстрируя состояние проблемы на примере Краснодарского края, приведем результаты экспертного исследования, проведенного по заказу Краснодарской региональной общественной организации «Южный региональный ресурсный центр» (ЮРПЦ) в 2006 году в пяти субъектах Российской Федерации Южного федерального округа, стоимость вновь построенного жилья (первичный рынок) за счет коррупционных издержек на всех стадиях строительства (разрешение, согласования, покупка строительных материалов) возрастает примерно на 40 процентов.

Это же исследование ЮРПЦ выявило примерные расценки на коррупционные услуги в Краснодарском крае:

- получение пакета разрешительных документов на крупный и средний бизнес обходится заявителям до 30% акций;
- трудоустройство в органы власти на уровень «ведущий специалист» - около 3 000 условных единиц (в условиях кризиса происходит переход к получению взяток в евро или бивалютным пакетом);
- получение регистрации, права на работу при отсутствии законных оснований – около 6 000 условных единиц<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах. С. 24.

<sup>13</sup> Основные проблемы взаимодействия органов государственного управления и общественных организаций. Исследование//Вектор влияния. Краснодар.

---

За 2 года, прошедшие со времени проведения исследования, размеры взяток выросли настолько, что эксперты воспринимают приведенные выше цифры в качестве «коррупционного демпинга».

Коррупционная нагрузка на стоимость жилья высока настолько, что является «отсекающей», запретительно высокой для большой социальной группы жителей России, стремящейся улучшить жилищные условия. В то же время наличие собственного жилья у больших групп населения – обязательное условие социальной стабильности. Ситуация с обеспеченностью жильем в нашей стране оставляет желать много лучшего. Так, банк «GE Money» провел исследование, касающееся жилищного положения граждан стран Восточной Европы: России, Чехии, Польши, Румынии и Венгрии. Согласно опросу, жители всех этих государств заинтересованы в улучшении жилищных условий. Однако по уровню тех условий, которые уже есть, Россия пока отстает. По данным опроса, в среднем 27% россиян живут вместе с родителями. Среди всех стран, попавших в исследование, это самый высокий показатель: для сравнения, в Венгрии с родителями живут 18%, в Румынии – 19%. Еще один не очень приятный для России факт состоит в том, что Россия наряду с Чехией является лидером по проценту населения, вынужденного снимать жилье. Каждый четвертый взрослый россиянин является квартиросъемщиком. В Румынии снимает квартиру каждый пятый, в Венгрии – каждый десятый, а в Польше – только 7% взрослого населения. Кроме того, в среднем площадь жилья в России также самая маленькая. Почти половина опрошенных в РФ ответила, что живет в квартире площадью не более 50 квадратных метров. В Венгрии 48% респондентов ответили, что живут на площади 50–75 квадратных метров<sup>14</sup>.

В последние годы возникли новые коррупционные практики, что свидетельствует о росте коррупции как системного социального явления. Так, появилась практика назначения на должность за взятку на определенный срок, который оговаривается с «покупателем». Ранее продажа должностей осуществлялась, как правило, бессрочно, до возникновения каких-либо новых объективных обстоятельств. Эта новая практика привела к усилению коррупционного давления, в первую очередь на бизнес, поскольку лица, купившие должность, принимают меры к возвращению затраченных средств более в короткие сроки. Существенно расширило сферу бытования такое относительно новое явление, как неисполнение подчиненными прямых указаний руководителя, если это указание противоречит их коррупционным интересам. Подобная практика фиксируется экспертами в правоохранительных органах. Последнее явление уже непосредственно угрожает управляемости государственной системы и является чрезвычайно опасным для общественных интересов.

---

2007. С. 124.

<sup>14</sup> Россия – страна съемных квартир//<http://www.lokr.ru/13.03.2008>.

---

Анализ мировой практики позволил выделить условия, формирующие питательную среду коррупции:

1. создание властью «карманных» общественных организаций для видимости участия общественности в принятии решений;
2. жесткий контроль за средствами массовой информации;
3. отказ от регламентации деятельности законодательных и представительных органов (не прописывать процедуры, не устанавливать полномочия, не вводить ответственность за нарушение правил);
4. пренебрежение правовым просвещением граждан;
5. противодействие общественному контролю за деятельностью законодательных и представительских органов власти, создание преград в деятельности общественных объединений;
6. отказ от декоммерциализации государственной и муниципальной службы (например, существование муниципальных рынков, сдача в аренду муниципальных помещений и так далее);
7. создание очередей для получения услуг (с помощью установления более длительных сроков исполнения процедур, введения ограничений и прочее);
8. закрытость процедур проведения конкурсов и тендеров для размещения заказов на поставки товаров, работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Можно уверенно констатировать, что коррупция в настоящее время является одной из главных проблем России. Злоупотребления чиновников не только уменьшают доходы населения, но и определяют высокий уровень недоверия граждан по отношению к власти. В свою очередь, высокий уровень недоверия препятствует организации эффективного взаимодействия, что особенно важно в условиях финансового кризиса и роста депривации массовых социальных групп.

### **Что делать? (Обязательный минимум)**

Активное развитие коррупции может перечеркнуть все положительные достижения в экономической сфере и социальной жизни. Даже при условии роста уровня жизни люди будут остро чувствовать несправедливость по отношению к себе, а на этой почве неизбежно растут протестные настроения.

К основным направлениям антикоррупционной политики следует отнести: во-первых, дополнение и изменение законодательства. Во-вторых, систему сдержек и противовесов между основными институтами власти (исполнительной и законодательной). Странно слышать, когда где-то депутаты с гордостью называют себя «командой губернатора/мэра». Иначе, как признаком профессиональной непригодности, это не назовешь. В-третьих, упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти, что как раз и должно делаться в рамках административ-

---



ной реформы. В-четвертых, контроль за имущественным положением представителей власти. В-пятых, создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, например, через публичные слушания. В-шестых, повышение прозрачности судебной власти. В-седьмых, совершенствование правоохранительной системы в целом и деятельности милиции. И наконец, координацию антикоррупционной политики, поскольку ни одно из этих направлений по отдельности не даст ожидаемого результата.

В рамках административной реформы Минэкономразвития была разработана типовая программа противодействия коррупции в субъекте РФ. Программы такого рода должны быть приняты в соответствии с Концепцией административной реформы в течение 2008 года.

Типовая программа предполагает:

1. Создание уполномоченного органа по противодействию коррупции в администрации республики, края или области.
2. Совершенствование организации деятельности по размещению государственных заказов.
3. Внедрение антикоррупционных механизмов в рамках реализации кадровой политики в органах исполнительной власти и местного самоуправления.
4. Организацию проведения антикоррупционной экспертизы, анализ коррупционности ведомственных нормативных правовых актов и их проектов.
5. Разработку и внедрение ведомственных программ противодействия коррупции и/или программ противодействия коррупции в основных коррупционно опасных сферах регулирования.
6. Внедрение внутреннего контроля в органах государственной власти и местного самоуправления и внутренней диагностики коррупционных рисков на муниципальном уровне.
7. Формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.
8. Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти.

В Краснодарском крае подобная программа не принята, хотя ее разработка была профинансирована из краевого бюджета в соответствии с Законом Краснодарского края от 25.07.2007 г. №1296-КЗ «Об утверждении краевой целевой программы проведения административной реформы в Краснодарском крае на 2007-2008гг».

В то же время важным шагом на пути создания региональной (субъекта РФ) системы антикоррупционного законодательства стало принятие 22 апреля 2009 года в первом чтении Закона Краснодарского края «О противодействии коррупции в Краснодарском крае». Этот закон, разработанный по инициативе краевой прокуратуры, содержит ряд принципиально важных положений, которые позволяют надеяться на действенность данного закона после его вступления в силу. Так, закон предусматри-

---

вает обязательную подготовку органами исполнительной власти специальных докладов о своей антикоррупционной деятельности и обнародование таких докладов. Кроме того, закон содержит норму об общественной антикоррупционной экспертизе краевых нормативных актов.

Будут ли эффективно выполнены эти нормы, во многом зависит от эффективности общественного контроля за властью. Трудно надеяться, что типичный чиновник добровольно будет создавать себе трудности внедрением новых антикоррупционных механизмов. Такой контроль может проводиться через общественные советы по противодействию коррупции, которые в настоящее время должны формироваться при главах органов исполнительной власти, в принятии и исполнении специальных подзаконных актов о процедуре общественной экспертизы, в том числе антикоррупционной. В связи с этим становится актуальной задача привлечения компетентных представителей бизнеса в консультативные и контрольные общественные органы.

---