

Россия

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 2,7 (86-я из 133 стран)

Индекс взятокдателей, показатель 2002 г.: 3,2 (21-я из 21 страны)

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (еще не подписана)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (подписана в январе 1999 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в декабре 2000 г.)

Правовые и институциональные изменения

- Новый Уголовно-процессуальный кодекс был принят в декабре 2001 г. и вступил в силу в июле 2002 г. Он предназначен для перехода к системе присяжных заседателей с целью противодействия практике, известной под названием "телефонное право", при которой правительственный чиновник мог позвонить судье, чтобы дать указания в отношении того, как должно быть разрешено конкретное дело. В январе 2003 г. премьер-министр Михаил Касьянов объявил, что ассигнования на финансирование судебной системы будут увеличены на одну треть.
- В мае 2002 г. в Государственную Думу был представлен законопроект **Кодекса поведения государственных служащих**, который тогда же и был принят в первом чтении. Значительно переработанный и дополненный вариант, получивший высокую оценку экспертов, был поставлен на второе чтение в июле 2003 г., но снят с обсуждения под давлением проправительственных и центристских фракций.¹
- Летом 2002 г. в парламент был представлен проект закона "**О борьбе с коррупцией**". Законопроект был одобрен в первом чтении 20 ноября 2002 г. Хотя в законопроекте отсутствуют детальные механизмы обуздания коррупции, он гораздо более подробно определяет различные, связанные с коррупцией концепции, такие как «активная коррупция», «пассивная коррупция» и т.п.
- В августе 2002 г. президент Владимир Путин подписал указ, направленный на повышение норм служебного поведения государственных служащих. В соответствии с указом, **государственные служащие** должны будут соблюдать закон, эффективно служить общественным интересам, избегать конфликта интересов и сохранять политический нейтралитет. Ряд комментаторов выразили скептицизм в отношении эффективности этой меры и потребовали более действенных мероприятий для организации уголовного преследования высших должностных лиц по обвинениям в коррупции. Указ носит рекомендательный характер и не имеет обязательной силы.
- Закон Российской Федерации о **выборе депутатов** в Государственную Думу, нижнюю палату российского парламента, был принят в декабре 2002 г. Он заменяет закон 1999 г. о выборах в Думу. Новые нормы охватывают главным образом финансирование, введение ограничений на верхний предел суммы общих расходов, более строгое регулирование источников финансирования и размера получаемых пожертвований.
- В декабре 2002 г. был принят закон, направленный на **улучшение процесса президентских выборов**. Он предназначен ограничить нарушения и расширить участие партий в выборах. Только политические партии имеют теперь право выставления кандидатов в президенты, за исключением независимых кандидатов, которые обязаны организовать собрание с участием 500 или большего количества людей и собрать 2 млн.

подписей в поддержку своей кандидатуры. Ранее любая группа могла выдвинуть кандидатов в президенты при условии сбора 1 млн. подписей.

- **Рабочая группа ОЭРС по борьбе с отмыванием денежных средств** убрала Россию из своего черного списка после того, как в январе 2003 г. вступил в силу новый федеральный закон об изменении и дополнении действующего закона против отмывания денежных средств.

- В феврале 2003 г. правительство издало постановление "о гарантировании доступа к информации, связанной с деятельностью правительства и федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации". Это постановление, которое вступило в силу в мае 2003 г., обязывает правительство и федеральные органы исполнительной власти обнародовать информацию о своей деятельности на своих официальных Интернет-сайтах и при помощи других информационных ресурсов, включая законодательство и поправки, биографические данные на членов правительства и тексты международных соглашений.

- Проект закона, предназначенного для перевода **Вооруженных сил** России, формируемых на основе воинской повинности, на базу главным образом профессионального состава к 2007 г., был утвержден Путиным в марте 2003 г. и принят в первом чтении в Думе в мае. В случае принятия он может привести к сокращению коррупции, поскольку меньшее количество потенциальных рекрутов будут пытаться уклониться от воинской службы путем подкупа.

- Крупномасштабная **перестройка служб безопасности** произошла в марте 2003 г. (см. ниже).

Дело ЮКОСа

Второго июля 2003 г. Платон Лебедев, владелец большого пакета акций ЮКОСа, ведущей энергетической компании России, и глава ее родственной компании, Группы "Менатеп", был поднят со своей больничной койки и арестован. Спустя два дня, самый богатый человек в России и глава ЮКОСа, Михаил Ходорковский, был доставлен в Генеральную прокуратуру для допроса по громкому уголовному делу, которое представлялось началом серьезной операции по искоренению коррупции в высших деловых кругах России.

Аресты по делу ЮКОСа инициировали взрывную волну, прокатившуюся по страницам отечественной и международной прессы, и внесли свой вклад в падение стоимости российского фондового рынка на 25 млрд. долларов США.¹

Следствие по делу ЮКОСа было сфокусировано на обвинениях в убийстве, покушении на убийство, хищениях государственного имущества и, мимоходом, на деликатном вопросе практиковавшихся ранее приватизационных методов. Обвинения в широко распространенной в компании коррупции не получили немедленного подтверждения со стороны прокуратуры. Обвинения включали в себя утверждения, что Менатеп занимался отмыванием денег, полученных от преступных группировок, через Восточно-европейское отделение банка "Бэнк оф Нью-Йорк" и что он был причастен к исчезновению средств МВФ на сумму 4,8 млрд. долларов США, которые поступили на российские счета 23 июля 1998 г.²

Юридические аспекты дела ЮКОСа и политическая атмосфера, в которой были предъявлены обвинения, предоставили почву для СМИ, чтобы развернуть дебаты о верховенстве закона в России и коррупции – как со стороны частных компаний, так и правительства. Полемика продолжалась шесть недель, до тех пор, пока в середине августа Министерство по антимонопольной политике не утвердило слияние ЮКОСа с его младшим соперником, компанией Сибнефть, в результате которого был создан новый нефтяной гигант – ЮкосСибнефть - с Ходорковским все еще у руля. Это успокоило инвесторов, и акции ЮКОСа начали расти вновь.

Интерес со стороны СМИ сократился до ручейка статей, самая заметная из которых содержала призыв лидера партии "Яблоко" Григория Явлинского к объявлению 10-летнего

запрета на занятия политикой любым частным предпринимателям или политическим лидерам, которые принимали участие в программе "кредиты за акции".³ Эта схема, в рамках которой правительство занимает деньги у российских банков и предлагает для обеспечения кредита акции предприятий в государственной собственности, была причиной той бросовой цены, по которой Менатеп купил ЮКОС в 1995 г., – 159 млн. долларов США за одну из крупнейших нефтяных компаний в мире.⁴

В этом деле стоит отметить ряд моментов.

Во-первых, сроки. Аресты были произведены в начале "дачного сезона", как его называют русские, когда Госдума распущена на каникулы. В то же самое время российские СМИ (включая информационные органы, взятые правительством под свой контроль незадолго перед арестами) начали транслировать передачи, посвященные образу жизни богатых и знаменитых олигархов. По времени аресты пришлись также на период, непосредственно последовавший за просьбой Кремля к Британскому правительству арестовать и выдать России по обвинению в обмане государства другого олигарха, Бориса Березовского, покинувшего страну по собственной инициативе. И, наконец, видимая расправа могла быть попыткой повлиять на общественное мнение в преддверии декабрьских парламентских выборов. Опросы общественного мнения показали, что россияне в подавляющей массе весьма критично воспринимают приватизационные сделки середины 90-х годов; любые попытки наказать тех, кто "разворовал Россию" будут встречены с большим одобрением избирателями.⁵

Второй момент, который представляется целесообразным отметить, – это избирательный характер фокусировки преследования в деле ЮКОСа. В то самое время, как следователи занимались сбором доказательств для составления обвинительного заключения по делу ЮКОСа, компании с преобладающей долей государственной собственности типа Газпрома выступали мишенями обвинений в серьезных нарушениях в западной прессе, не подвергаясь при этом никакому преследованию.⁶ Причиной этому, очевидно предвзятому отношению может служить, в частности, один фактор. В то время как другие недавно приватизированные компании сохранили политическую верность Путину и его соратникам, как Ходорковский в ЮКОСе, так и Березовский использовали свое недавно приобретенное богатство для финансирования политической оппозиции.⁷ Фокусируя внимание на обвинениях в убийстве, покушении на убийство и хищениях государственного имущества, следствие сумело оставить в стороне политическое минное поле, на которое привели бы обвинения в коррупции; вряд ли можно было бы удержать расследование от распространения в сторону других компаний, находившихся в прошлом в государственной собственности.⁸ Президент Путин стоит перед дилеммой: посадив Ходорковского на скамью подсудимых, он рискует навлечь на себя обвинения в том, что разыгрывает партию экономического возрождения России по политическим правилам; отпустив же его, он может подать сигнал, что коррупция в России оправдывает себя и приносит очень хорошие дивиденды.

Ожидается, что дело ЮКОСа возбудит дебаты о необходимости более строгого законодательства для регулирования той роли, которую олигархи могут играть в создании и финансировании деятельности политических партий, и правомерности финансирования партий со стороны предприятий, находящихся в государственной собственности. Однако в свете принятия закона о регулировании финансирования в ноябре 2002 г. и зависимости многих политических партий от финансирования со стороны большого бизнеса представляется сомнительным, что Дума сможет принять какой-либо более жесткий закон о финансировании деятельности политических партий – или что президент подпишет его.

Перетасовка государственных служб безопасности может оказаться не достаточной для обуздания коррупции в полиции

В марте 2003 г. президент Путин провел перестройку государственных служб безопасности, чтобы уменьшить коррупцию и взяться за торговлю наркотиками и терроризм – два типа преступлений, которые в прошлом оказывались в выигрыше от потворства властей. Хотя еще рано подводить итоги, имеется уже достаточно сомнений в том, к каким последствиям для борьбы с коррупцией приведут эти структурные перестройки.

Указом Путина были расформированы Федеральное агентство правительственной связи и информации (ФАПСИ) и Федеральная пограничная служба (ФПС); они были включены в структуру Федеральной службы безопасности (ФСБ). Эта мера приведет к существенной экономии, по мнению председателя Счетной палаты Сергея Степашина, который оценивает, что бюджет ФПС в два раза превышал бюджет ФСБ, а ее штат - в три раза, причем в нем было в 10 раз больше генералов.

В дополнение к этому был создан Государственный комитет по оборонному заказу при Министерстве обороны, Федеральная служба налоговой полиции (ФСНП) упразднена, а ее функции переданы Министерству внутренних дел. Этим указом был также учрежден новый Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, который привлечет штат ушедшей в прошлое ФСНП, некогда считавшейся одной из самых эффективных, но и самых коррумпированных служб в государстве. Эта мера, таким образом, позволит новому агентству наполнить ряды своих кадров опытными работниками – закрыв глаза на преступления, совершенные в прошлом такими сотрудниками.

Расширение властных полномочий Министерства внутренних дел резко противоречит широко распространенному восприятию его как одной из самой коррумпированных структур федеральной власти. Согласно результатам опроса общественного мнения, проведенного ТИ Россия в период января 2002 г. - января 2003 г., 75 процентов респондентов считают, что правоохранительные органы недобросовестны.⁹

Министерство внутренних дел, однако, претендует на определенные достижения в борьбе с коррупцией. В 2002 г. оно наложило взыскания на 21 тыс. сотрудников милиции за уголовные или другие правонарушения и уволило 17 тыс., включая высшие милицейские чины в 10 из 89 субъектов федерации. Выступая на следующий день после опубликования указа Путина, заместитель Генерального прокурора Владимир Устинов охарактеризовал заявление министерства как "сильно преувеличенное". Он пояснил, что большинство из уволенных сотрудников занимались мелким взяточничеством, но Министерство внутренних дел оставило в покое коррупцию в рядах своих высших чинов.

Бледный послужной список Министерства внутренних дел в отношении преследования коррумпированных высших чинов был поправлен в июне 2003 г., когда оно провело совместную операцию с ФСБ и Генеральной прокуратурой, в ходе которой были арестованы три полковника и три подполковника из Московского уголовного розыска (МУР), равно как и Владимир Ганаев, генерал-лейтенант, который возглавлял отдел Министерства по чрезвычайным ситуациям, отвечавший за сертификацию всех зданий в отношении пожарной безопасности. Их обвинили в руководстве бандой милиционеров-«оборотней», которые подбрасывали оружие, боеприпасы и наркотики, чтобы затем шантажировать граждан, и в вымогательстве платы за «защиту» у московских казино, торговых центров и ресторанов.

В глазах многих наблюдателей эти аресты были всего-навсего одним из последних штрихов в плане косметического прихорашивания перед выборами или политическим маневрированием. Министр внутренних дел Борис Грызлов возглавляет Единство, одну из ведущих партий правящей коалиции. Облавы были сняты для показа по телевидению с расчетом эффектного воздействия на зрителей. Грызлов объявил об операции, в то время как его сотрудников снимали, когда они стучались в московские двери, готовясь арестовать жильцов.

Роман Купчинский (Радиостанция Свободная Европа/Голос Свободы, Чешская республика),

Дополнительная литература

Гражданское общество против коррупции (под ред. М. Горного). Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия", 2002

Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой (под ред. Иван Сикоры). Киев: ТИ Россия, Национальная антикоррупционная программа Коалиция НКО Украины "Свобода выбора" и ТИ Украина, 2002

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия": Предупреждение коррупции в бюджетной сфере. 2002. www.strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/Vibori/inforpis.htm [русский]

Муниципальная программа по предупреждению коррупции в Ижевске (под ред. А. Соловьева). Межрегиональный центр поддержки общественных организаций и гражданской деятельности, 2002.

ТИ Россия. Гражданин имеет право знать: разработка закона о порядке предоставления информации органами государственного управления Калининграда. Москва, 2003.

ТИ Россия: www.transparency.org.ru

Примечания

¹ Этот абзац отсутствует в английском тексте.

¹ Газета Москоу Таймс (Россия), 25 июля 2003 г.

² См. серию статей, написанных Тимоти О'Брайеном для газеты Нью-Йорк таймс (США), август 1999 г. См. также Роберт Фридман. Красная мафия: Как российская братва заполонила Америку (Нью-Йорк: Little Brown and Co., 2000), где приводится выдержка из отчета ЦРУ 1995 г., в котором говорится, что "Менатеп контролировался одной из самых могущественных преступных группировок в Москве" и развернул "нелегальную банковскую деятельность в Вашингтоне".

³ Газета Файнэншл таймс (Великобритания), 2 сентября 2003 г.

⁴ По этой схеме банкам было предоставлено право продать акции с аукциона, если правительство не могло погасить задолженность; кредиты были гарантированы неимоверно завышенным обеспечением, и неисполнение обязательств перед банками означало, что те могли сорвать громадный куш.

⁵ Известия (Россия), 25 июля 2003 г. Ведущие агентства по изучению общественного мнения России провели исследования того, как буржуазия воспринимается в России. Согласно результатам мониторингового опроса агентства РОМИР, 74 процентов российских граждан оценивают роль олигархов (также известных как "крупные капиталисты") в 90-х годах как совершенно или частично негативную; 77 процентов заявили, что олигархи в настоящее время играют негативную роль в России. Приблизительно то же количество считают, что результаты приватизации в 90-х годах следует полностью или частично пересмотреть.

⁶ См. Виртшафтвохе (Германия), 9 сентября 2001 г., для дополнительной информации о предполагаемых сделках Газпрома с российскими организациями, подозреваемыми в преступной деятельности.

⁷ Либеральная Россия крайне полагается на Березовского. Ходорковский финансировал партии Яблоко и Союз правых сил.

⁸ Обсуждение недавно заявленной коррупции в Газпроме см. в материале "Нафтогаз Украины - исследование коррупции, спонсируемой государством". Контроль за организованной преступностью и терроризмом (Бюллетень Радиостанции Свободная Европа/Голос Свободы), т. 3, № 25, 18 июля 2003, www.rferl.org/corruptionwatch/archives.asp

⁹ ТИ Россия, "Индексы коррупции в российских регионах", 40 2003. Публикация доступна на сайте www.transparency.org.ru/proj_index.asp