

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 338(470+571) + 343.35(470+571)
ББК 65.05(2Рос) + 67.40(2Рос)

Р.В. Дронов

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФСБ РОССИИ В ОБЛАСТИ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННОЙ УГРОЗЫ

Рассмотрено современное состояние коррупционной угрозы национальной безопасности России, предложены пути совершенствования деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации в области нейтрализации коррупции, обоснована необходимость создания нового специализированного органа по борьбе с коррупцией.

Ключевые слова:

криминальная угроза, коррупция, национальная безопасность, правоохранительные органы, спецслужбы.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул: «коррупция – один из главных барьеров на пути нашего развития. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым проявлениям этого социального зла». По результатам исследований международной организации «Transparency International», индекс коррумпированности российской власти в 1999 г. был 2,4 балла, наша страна занимала 82 место в списке из 99 стран. В 2009 г. ситуация принципиально не изменилась – мы оказались на 146 месте из 180 стран, набрав 2,2 балла [7].

Мы разделяем точку зрения Н.П. Патрушева, что за годы реформ представители криминальных кругов, используя внутреннюю нестабильность нашего государства, вызванную переустройством национального хозяйства, активно проникают в органы государственной власти и предпринимают попытки установить контроль над национальной экономикой, что

стало не только мощным фактором подрыва национальной безопасности российского государства, но и оказало влияние на международную безопасность в целом [5].

В связи с этим за последние годы практически ни один официальный документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в России либо положение дел в области борьбы с преступностью, не обходится без упоминания об угрозе коррупции, а с 2008 г. стала формироваться нормативно-правовая основа противодействия коррупционной угрозе в Российской Федерации. Так, в мае 2008 г. Президент Д.А. Медведев подписал Указ «О мерах по противодействию коррупции», в июле был принят Национальный план противодействия коррупции, а 25 декабря – Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Очевидно, стремительно набравшая силу и пустившая глубокие корни в нашем обществе коррупция является одним из основных препятствий на пути реформирования отечественной экономики, призванного вывести Россию на рубежи передовых держав мира.

По данным исследований Фонда «ИНДЕМ», за период с 2001 по 2005 г. емкость коррупционного рынка в России возросла с 33,5 млрд до 319 млрд долларов, соответственно, отношение объема рынка деловой коррупции (316 млрд долларов) к доходам федерального бюджета составило 0,66 и 2,66 [1]. Средний размер взятки чиновникам со стороны представителей бизнеса за этот период вырос с 10 тыс. до 136 тыс. долларов [4].

В рейтинге стран с благоприятными условиями для ведения бизнеса в 2009 г. Россия опустилась на две строчки до 120-го места из 183 стран. А в некоторых рейтингах Россия вообще находится в самом «подвале». Например, по такому показателю, как получение разрешения на строительство, у нашей страны 182-е место из 183 [2].

Результаты исследований фонда «ИНДЕМ», ВЦИОМ, ВНИИ МВД России и др. говорят о том, что в ближайшие годы мы можем прогнозировать развитие коррупции в еще более изощренных формах и возрастание ее влияния на принятие ключевых решений в экономической, социальной, политической, правоохранительной и других сферах жизни нашей страны. Подобные оценки коррупционной угрозы требуют от органов безопасности мобилизации всех усилий в деле противодействия криминальной угрозе.

В связи с тем, что Федеральная служба безопасности Российской Федерации организует и осуществляет обеспечение безопасности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, и их органах управления, а также в органах внутренних дел Российской Федерации, федеральной службе по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органах Российской Федерации, а также обеспечивает осуществление в пределах своих полномочий контрразведывательных и иных мер по обеспечению безопасности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в условиях роста угрозы коррупции, ФСБ должна стать, на наш взгляд, основным силовым ведомством в сфере противодействия этому антисоциальному явлению.

Данное предположение опирается на Указ Президента Российской Федерации № 891 от 1 сентября 1995 г. «Об упорядо-

чении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий», согласно которому лишь органы Федеральной службы безопасности вправе в полном объеме осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, предусмотренные статьей 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Кроме того, в соответствии с главой второй Федерального закона «О федеральной службе безопасности», данное ведомство вправе осуществлять наряду с оперативно-розыскной деятельностью по борьбе с преступностью контрразведывательную деятельность.

Перечисленные выше возможности, по нашему мнению, свидетельствуют о том, что Федеральная служба безопасности Российской Федерации объективно может взять на себя функции координатора и организатора оперативно-розыскной работы в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации. Таким образом, под флагом ФСБ России следует объединить усилия подразделений российских правоохранительных органов и специальных служб (МВД России, ФТС России и т.д.) занимающихся борьбой с коррупционной угрозой. Имеется в виду создание нового специализированного органа, который можно условно назвать – Служба по борьбе с коррупцией Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Данный шаг будет соответствовать Статье 6 «Орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая гласит:

«1. Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:

– проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;

– расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

2. Каждое государство-участник обеспечивает органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы с тем, чтобы такой орган

6 или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций.

3. Каждое государство-участник сообщает Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим Государствам-участникам содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции» [3, с. 50-51].

Таким образом, новая силовая структура будет являться органом Федеральной службы безопасности Российской Федерации, который будет специально уполномочен на решение задач в области противодействия коррупции, координации деятельности иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в этой области.

Правовую основу деятельности Службы будут составлять Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, международные договоры, а также специально разработанное Положение о Службе.

На наш взгляд, деятельность новой силовой структуры должна осуществляться на следующих принципах:

- законности;
- уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- гуманизма;
- единства системы органов ФСБ и централизации управления ими;
- конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности.

Службу может возглавить руководитель – Первый заместитель директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Руководитель Службы по борьбе с коррупцией будет нести персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Основными задачами Службы могут быть, на наш взгляд, следующие:

- разработка предложений по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;
- разработка мер по совершенствованию нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- осуществление в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции;
- создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся противодействия коррупции;
- осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия коррупции.

По нашему мнению, новое ведомство в соответствии с возложенными на него задачами должно осуществлять следующий ряд функций:

- подготавливать и вносить Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию государственной политики в области противодействия коррупции;
- информировать Президента, Правительство Российской Федерации и по их поручениям федеральные органы государственной власти по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;
- участвовать в разработке и реализации федеральных целевых программ в области противодействия коррупции;
- осуществлять оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупции в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- выполнять другие функции, возложенные на Службу законодательством Российской Федерации.

Опираясь на личный опыт работы в специальных службах, а также в ходе бесед с сотрудниками оперативных подразделений и следователей органов ФСБ России, мы пришли к выводу, что многие

проблемы в борьбе с коррупцией силами Федеральной службы безопасности Российской Федерации связаны с именно с несовершенством действующего законодательства, а не с правоприменительной практикой.

Так, например, законодательство рассматривает проведение оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и предупреждению коррупции как одно из направлений борьбы органов ФСБ с преступностью (статья 8, 10 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности»). Таким образом, борьба с коррупцией является сегодня вспомогательной функцией борьбы с преступностью в целом.

Кроме того, разработка и осуществление во взаимодействии с другими государственными органами мер по борьбе с коррупцией является обязанностью органов ФСБ (пункт «с» статья 12 Федерального закона «О федеральной службе безопасности»).

Вместе с тем, выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие коррупционных и иных преступлений двусмысленно рассматривается не только как «обязанность», но и как «право» органов ФСБ. Таким образом, возникает вопрос о той мере «возможного» и «должного», которая будет реализовываться в практической деятельности, связанной с применением правовых предписаний.

На наш взгляд, создание силовой структуры, отвечающей за противодействие коррупционной угрозе, должно привести к серьезным изменениям в процессуальном законодательстве.

Так, например, в связи с особой опасностью коррупционной угрозы, уже сейчас, то есть до создания специализированного антикоррупционного ведомства, назрела необходимость сместить вектор подследственности по коррупционным преступлениям в сторону Федеральной службы безопасности Российской Федерации, внося соответствующие изменения в Статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В настоящее время, в соответствии со статьей 151 УПК России, следователи органов безопасности вправе производить предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, относящимся к коррупционным: дача и получение взятки, превышение и злоупотребление должностными полномочиями и т.д., только в связи с расследованием уголовного дела о преступлении, отнесенном к их подследственности. Правовая монополия на расследо-

вание таких преступлений принадлежит органам прокуратуры.

Таким образом, оперативные подразделения органов безопасности, реализовав свое право и выполнив обязанности по выявлению коррупционных преступлений, вынуждены передавать результаты своей деятельности в другие правоохранительные ведомства.

В случае создания специализированного антикоррупционного ведомства можно будет выделить следующие его основные задачи:

- вскрытие руководящих звеньев преступных сообществ;
- выявление, документирование и легализация данных для разоблачения организаторов и участников конкретных видов преступной деятельности;
- выявление коррумпированных связей участников преступных сообществ;
- нейтрализация действий коррумпированных чиновников, препятствующих проведению оперативно-розыскных мероприятий;
- раскрытие способов создания и функционирования звеньев теневой экономики;
- выявление и устранение причин коррупционных преступлений и условий, способствующих их совершению и др.

Объединение усилий разрозненных российских государственных силовых ведомств, занимающихся борьбой с коррупцией, позволит значительно сократить финансовые и материально-технические затраты государства на содержание силовых ведомств, повысить эффективность государственного управления в данной сфере, обеспечить четкую координацию в решении задач противодействия коррупции и т.д. В результате создания Службы сократится время, затрачиваемое на принятие решений в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства от коррупционной угрозы, конкуренция между «силовиками» прекратится, не будет необходимости тратить силы, средства и время на согласование действий различных силовых структур и т.д.

Создание новой правоохранительной структуры, по нашему мнению, инициирует не только значительный рост эффективности работы органов безопасности, но и будет способствовать серьезному притоку квалифицированных кадров в ряды «силовиков», а так же росту их имиджа в глазах общественности.

О том, что необходимо сконцентрировать противодействие коррупционной угро-

зе в руках Федеральной службы безопасности Российской Федерации, свидетельствуют результаты исследований мнения населения на протяжении последнего десятилетия. Так, еще в 2001 г. исследовательским центром «Мониторинг групп» на вопрос о том, что должно быть приоритетом в деятельности органов федеральной службы безопасности, опрошенные ответили: борьба с иностранными разведслужбами – 21 %; борьба с экономическими преступлениями – 22 %; борьба с организованной преступностью – 42 %; борьба с коррупцией – 44 %; борьба с терроризмом – 48 % [8, с. 38].

Таким образом, рост криминальной угрозы и ее коррупционной составляющей говорит о необходимости формирования единой силовой структуры, отвечающей за борьбу с коррупцией. Растаскивание правоохранительной системы по ведомственным направлениям в борьбе с вышеобозначенным злом не позволяет создать единый мощный «кулак» и поставить точку в борьбе с криминалом.

Как показывает практика, сегодня существует сложная, многоступенчатая и длительная по срокам исполнения процедура запроса и выдачи информации в отношении участников организованных преступных группировок, не соответствующая динамике процессов, происходящих в криминальной среде. Кроме того, при проведении некоторых операций присутствуют «ведомственные интересы», направленные не на нанесение серьезного удара по криминалу, а на формальный отчет «о проделанной работе» – задержания, возбужденные уголовные дела и пр.

Таким образом, создание единого ответственного центра по борьбе с коррупцией позволит эффективно реализовать обозначенные Президентом Российской Федерации Д. Медведевым цели Национального плана противодействия коррупции.

Однако, создавая новую специальную силовую структуру, необходимо серьезно

проработать правовой аспект контроля ее деятельности как со стороны государственных органов, так и со стороны общества.

По нашему мнению, для поддержания достигнутого уровня демократии, необходима пятиступенчатая система контроля, включающая в себя парламентский (комиссии по вопросам безопасности Государственной Думы и Совета Федерации), правительственный (Совет безопасности, Совет обороны), парламентско-правительственный (федеральный уполномоченный по вопросам безопасности), межведомственный (постоянный комитет по вопросам безопасности в спецслужбах) и ведомственный (соответствующие комитеты и отделы в специальных службах) контроль.

Должна быть налажена и система эффективного контроля со стороны самого общества, граждан. Для чего необходимо обеспечить в пределах разумной достаточности соответствующую гласность в работе специальных служб, открыто обсуждать в обществе все факты злоупотребления своим положением или превышением полномочий со стороны отдельных сотрудников, либо подразделений спецслужб, когда нарушаются права и свободы граждан.

Однако следует согласиться с мнением главы администрации президента Российской Федерации С. Нарышкина, что «борьба с коррупцией – дело не только правоохранительных структур. Эта работа требует объединения всех сил гражданского общества» [6].

Не вызывает сомнений, что полностью искоренить коррупцию как социально опасное явление, уходящее своими корнями глубоко в экономическое, политическое и социальное устройство общества, не представляется возможным. Таким образом, опираясь на опыт других государств – Италии, Китая, Южной Кореи и др., мы можем вести речь только о значительном ограничении масштабов данного негативного явления.

Список литературы:

1. Гладунов О. Растут доходы, растут и взятки // Российская газета. – 28.07.2006.
2. Кузьмин В. Климат-контроль // Российская газета. – 03.02.2010.
3. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / Сост. В.С. Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 640 с.
4. Наумов И. Рейтинги России опять испортила коррупция // Независимая газета. – 24.10.2008.
5. Патрушев Н.П. Федеральная служба безопасности Российской Федерации и ее роль в обеспечении национальной безопасности России // Проблемы международной и национальной безопасности / Сборник научных трудов. – СПб.: Изд.центр СПбГМУ, 2001. – С. 5–16.
6. Полонская И. Оторвать чиновника от кормушки // Российская газета. – 18.06.2009.
7. «Transparency International» – Индекс восприятия коррупции 2009. – Интернет-ресурс. Режим доступа: www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_09.asp
8. Хлобустов О. Госбезопасность от Александра I до Путина. – М.: Эксмо, Яуза, 2005. – 477 с.