

© **В.С. Золотарев**
ректор РГЭУ «РИНХ», д.э.н.,
профессор, зав. кафедрой
«Финансовый менеджмент»
© **М.В. Чараева**
аспирант РГЭУ «РИНХ»
© **И.Г. Росликова**
аспирант РГЭУ «РИНХ»

РОЛЬ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БОРЬБЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ В ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СФЕРЕ

Проект Концепции развития России до 2010 г. главной целью ставит качественное повышение уровня жизни населения, способом реализации которой является экономический рост. Однако достичь этой глобальной цели, не искоренив такое явление общественной жизни, как коррупция — невозможно. Нетрудно заметить, что распространённость и общественная опасность этого явления скачкообразно возрастают в периоды крупных социальных потрясений, нередко сопровождающихся почти полным уничтожением законности и одновременным ростом зависимости населения от произвола чиновников. Современная Россия не исключение. Термин «коррупция» (от лат. *corruptio* — разламывать, портить, повреждать) в настоящее время достаточно часто используется многими средствами массовой информации. Данный факт свидетельствует, с одной стороны, об актуальности рассматриваемого социального явления, а с другой — о необходимости более тщательного его изучения.

Наиболее простое определение коррупции — подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще [1]. Однако существуют и другие определения этого понятия. Одно из последних нашло отражение в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Большинство европейских стран, в том числе и Россия, договорились о достаточно широком понимании коррупции [2]. Было бы неверным считать, что коррупция везде и всегда проявляется одинаково, что одинаковы ее причины и последствия. Определяющее значение здесь имеют национальный менталитет, правовые, религиозные и этнические традиции, которые никогда не являются зеркальным отраже-

нием друг друга. И все же в своем понимании коррупции мы будем исходить из следующего:

1. Коррупция — это социальное явление, включающее совокупность этических и правовых нарушений, выражающихся в использовании служащими своего статуса в целях незаконного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ, а также предоставление им таких благ и преимуществ.

2. Коррупция — это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) либо предоставление вышеназванным служащим таких преимуществ.

3. Коррупция не отождествляется только с действиями по даче и получению взяток, чем страдали предыдущие определения. Под коррупцией также понимается поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции. Это позволяет расширять рамки превентивной борьбы с коррупцией, распространяя их на более ранние стадии, и усиливать профилактические мероприятия. Данное определение нашло отражение в проекте Федерального закона «О противодействии коррупции», который был принят Государственной Думой РФ в первом чтении 20 ноября 2002 г. Указанный законопроект подготовлен с учетом положений таких международных правовых актов, как конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития, «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок», Конвенция ООН «О борьбе с транснациональной преступностью».

Поэтому приоритетным мы считаем нормативное определение коррупции (проект Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Коррупция многообразна в своих проявлениях. Во всяком случае нельзя не обратить внимание на то, что национальное и международное право достаточно «равнодушно» взирает на многочисленные формы коррупционного поведения, тем не менее осуждаемые общественной моралью или религиями. Таким образом, проблема коррупции приобретает не только политический, но и этический характер.

При написании статьи мы исходили из ряда принципов:

Первый. Коррупция объективно присуща всем моделям социального устройства, предполагающим делегирование обществом властных возможностей отдельным социальным институтам или

лицам, либо узурпацию последними таких возможностей.

Второй. Коррупция является не только интернациональным, но и национальным феноменом, формы которого во многом зависят от менталитета нации, находящего свое отражение в законодательстве.

Третий. Явление коррупции многообразно. С одной стороны, оно включает неправовые этические коррупционные нарушения (этические проступки), с другой — коррупционные правонарушения (гражданско-правовые деликты; административные, в том числе дисциплинарные проступки, преступления).

Четвертый. Содержание коррупции не исчерпывается продажностью и подкупаемостью государственных и муниципальных служащих, а включает также различные проявления эксплуатации служебного статуса вопреки интересам службы сотрудниками общественных и даже коммерческих организаций. При этом коррупция в системе государственной и муниципальной службы традиционно рассматривается как качественно более опасное явление.

Пятый. Предупреждение коррупции должно иметь приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением (в частности, репрессивными).

Шестой. Эффективная борьба с коррупцией предполагает использование системы экономических, политических (в том числе, правовых) и психологических (в том числе, образовательных и воспитательных) мер.

Седьмой. В качестве реальной цели борьбы с коррупцией необходимо рассматривать снижение распространенности последней до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества.

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика — следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Россия переживает сейчас именно такой период бурного реформирования всех сфер экономики и совершенствования законодательной базы. Поэтому не удивительно, что она следует общим закономерностям развития, в том числе — негативным.

Ситуация с коррупцией в России находится в русле общемировых тенденций, что следует из результатов исследования, проведенного Центром антикоррупционных инициатив и исследований «Трансперенси Интернешнл». При ранжировании стран по уровню коррумпированности в качестве критерия использовался Индекс Восприятия Коррупции (ИВК). ИВК — это индекс индексов, отражающий представление об уровне коррупции. ИВК базируется на 15 исследованиях, проведенных 9 независимыми организациями, и является усредненным обзором опросов, проведенных с 2000 по 2002 г. Результаты ранжи-

рования стран мира по критерию ИВК официально были представлены 28 августа 2002 г. Исследование охватывает 102 страны, т.е. половину существующих в мире независимых государств (таблица) [3]. Та или иная позиция страны в рейтинге не должна формировать однозначного о ней мнения. Можно сказать, что данный рейтинг представляет страны, в которых существуют условия для развития коррупции.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы реформационного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие и, во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны не только России, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации. Вот некоторые из этих проблем.

1. *Трудности преодоления наследства тоталитарного периода.* К ним относится прежде всего медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, который, безусловно, способствовал процветанию коррупции. Нелишне отметить в этой связи, что одним из самых коррумпированных режимов в истории была фашистская Германия. (Это, кстати, полезно помнить тем, кто надеется победить коррупцию с помощью «сильной руки»)

Другое обстоятельство — преодоление слияния власти и экономики, свойственного тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой. Естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор не сформировалось. Административные органы в России продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

2. *Экономический упадок и политическая нестабильность.* Обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех, и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долгосрочных вложений, тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, неуклюжая и зачастую неуместная деятельность государства в эко-

Таблица

Ранжирование стран по Индексу Восприятия Коррупции по состоянию на 2002 г.

Место страны	Страна	Балл индекса	Кол-во исслед-й	Станд. девиация	Min/max балл
1	2	3	4	5	6
1	Финляндия	9.7	8	0.4	8.9 - 10.0
2	Дания	9.5	8	0.3	8.9 - 9.9
	Новая Зеландия	9.5	8	0.2	8.9 - 9.6
4	Исландия	9.4	6	0.4	8.8 - 10.0
5	Сингапур	9.3	13	0.2	8.9 - 9.6
	Швеция	9.3	10	0.2	8.9 - 9.6
7	Канада	9.0	10	0.2	8.7 - 9.3
	Люксембург	9.0	5	0.5	8.5 - 9.9
	Нидерланды	9.0	9	0.3	8.5 - 9.3
10	Великобритания	8.7	11	0.5	7.8 - 9.4
11	Австралия	8.6	11	1.0	6.1 - 9.3
12	Норвегия	8.5	8	0.9	6.9 - 9.3
	Швейцария	8.5	9	0.9	6.8 - 9.4
14	Гонконг	8.2	11	0.8	6.6 - 9.4
15	Австрия	7.8	8	0.5	7.2 - 8.7
16	США	7.7	12	0.8	5.5 - 8.7
17	Чили	7.5	10	0.9	5.6 - 8.8
18	Германия	7.3	10	1.0	5.0 - 8.1
	Израиль	7.3	9	0.9	5.2 - 8.0
20	Бельгия	7.1	8	0.9	5.5 - 8.7
	Япония	7.1	12	0.9	5.5 - 7.9
	Испания	7.1	10	1.0	5.2 - 8.9
23	Ирландия	6.9	8	0.9	5.5 - 8.1
24	Ботсвана	6.4	5	1.5	5.3 - 8.9
25	Франция	6.3	10	0.9	4.8 - 7.8
	Португалия	6.3	9	1.0	5.5 - 8.0
27	Словения	6.0	9	1.4	4.7 - 8.9
28	Намибия	5.7	5	2.2	3.6 - 8.9
29	Эстония	5.6	8	0.6	5.2 - 6.6
	Тайвань	5.6	12	0.8	3.9 - 6.6
31	Италия	5.2	11	1.1	3.4 - 7.2
32	Уругвай	5.1	5	0.7	4.2 - 6.1
33	Венгрия	4.9	11	0.5	4.0 - 5.6
	Малайзия	4.9	11	0.6	3.6 - 5.7
	Тринидад и Тобаго	4.9	4	1.5	3.6 - 6.9
36	Беларусь	4.8	3	1.3	3.3 - 5.8
	Литва	4.8	7	1.9	3.4 - 7.6
	Южная Африка	4.8	11	0.5	3.9 - 5.5
	Тунис	4.8	5	0.8	3.6 - 5.6
40	Коста-Рика	4.5	6	0.9	3.6 - 5.9
	Иордания	4.5	5	0.7	3.6 - 5.2
	Маврикий	4.5	6	0.8	3.5 - 5.5
	Южная Корея	4.5	12	1.3	2.1 - 7.1
44	Греция	4.2	8	0.7	3.7 - 5.5
45	Бразилия	4.0	10	0.4	3.4 - 4.8
	Болгария	4.0	7	0.9	3.3 - 5.7
	Ямайка	4.0	3	0.4	3.6 - 4.3
	Перу	4.0	7	0.6	3.2 - 5.0
	Польша	4.0	11	1.1	2.6 - 5.5
50	Гана	3.9	4	1.4	2.7 - 5.9

1	2	3	4	5	6
51	Хорватия	3.8	4	0.2	3.6 - 4.0
52	Чехия	3.7	10	0.8	2.6 - 5.5
	Латвия	3.7	4	0.2	3.5 - 3.9
	Марокко	3.7	4	1.8	1.7 - 5.5
	Словакия	3.7	8	0.6	3.0 - 4.6
	Шри-Ланка	3.7	4	0.4	3.3 - 4.3
57	Колумбия	3.6	10	0.7	2.6 - 4.6
	Мексика	3.6	10	0.6	2.5 - 4.9
59	Китай	3.5	11	1.0	2.0 - 5.6
	Доминиканская Респ.	3.5	4	0.4	3.0 - 3.9
	Эфиопия	3.5	3	0.5	3.0 - 4.0
62	Египет	3.4	7	1.3	1.7 - 5.3
	Сальвадор	3.4	6	0.8	2.0 - 4.2
64	Таиланд	3.2	11	0.7	1.5 - 4.1
	Турция	3.2	10	0.9	1.9 - 4.6
66	Сенегал	3.1	4	1.7	1.7 - 5.5
67	Панамская Респ.	3.0	5	0.8	1.7 - 3.6
68	Малави	2.9	4	0.9	2.0 - 4.0
	Узбекистан	2.9	4	1.0	2.0 - 4.1
70	Аргентина	2.8	10	0.6	1.7 - 3.8
71	Кот д'Ивуар	2.7	4	0.8	2.0 - 3.4
	Гондурас	2.7	5	0.6	2.0 - 3.4
	Индия	2.7	12	0.4	2.4 - 3.6
	Россия	2.7	12	1.0	1.5 - 5.0
	Танзания	2.7	4	0.7	2.0 - 3.4
	Зимбабве	2.7	6	0.5	2.0 - 3.3
	Пакистан	2.6	3	1.2	1.7 - 4.0
77	Филиппины	2.6	11	0.6	1.7 - 3.6
	Румыния	2.6	7	0.8	1.7 - 3.6
	Замбия	2.6	4	0.5	2.0 - 3.2
	Албания	2.5	3	0.8	1.7 - 3.3
81	Гватемала	2.5	6	0.6	1.7 - 3.5
	Никарагуа	2.5	5	0.7	1.7 - 3.4
	Венесуэла	2.5	10	0.5	1.5 - 3.2
	Грузия	2.4	3	0.7	1.7 - 2.9
85	Украина	2.4	6	0.7	1.7 - 3.8
	Вьетнам	2.4	7	0.8	1.5 - 3.6
88	Казахстан	2.3	4	1.1	1.7 - 3.9
89	Боливия	2.2	6	0.4	1.7 - 2.9
	Камерун	2.2	4	0.7	1.7 - 3.2
	Эквадор	2.2	7	0.3	1.7 - 2.6
	Гаити	2.2	3	1.7	0.8 - 4.0
93	Молдова	2.1	4	0.6	1.7 - 3.0
	Уганда	2.1	4	0.3	1.9 - 2.6
95	Азербайджан	2.0	4	0.3	1.7 - 2.4
96	Индонезия	1.9	12	0.6	0.8 - 3.0
	Кения	1.9	5	0.3	1.7 - 2.5
98	Ангола	1.7	3	0.2	1.6 - 2.0
	Мадагаскар	1.7	3	0.7	1.3 - 2.5
	Парагвай	1.7	3	0.2	1.5 - 2.0
101	Нигерия	1.6	6	0.6	0.9 - 2.5
102	Бангладеш	1.2	5	0.7	0.3 - 2.0

номике, дефицит четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, а также большую, хотя и рискованную прибыль. Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью коррупции.

3. Неразвитость и несовершенство законодательства. В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Достаточно напомнить, что в России начальный этап приватизации проходил вне четкого законодательного регулирования и жесткого контроля.

Неразвитость законодательства проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур. Здесь коррупция порождается:

- внутренней противоречивостью законодательства и даже отдельных законов, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов);
- незавершенностью законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. В результате довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Так возникают условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции;
- отсутствием законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.), что существенно облегчает возможности для коррупции. Все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

4. Неэффективность институтов власти. С точки зрения этой проблемы, существует одна закономерность: чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угнездиться коррупция. В процессе преобразований государству особенно трудно научиться всей мощью государственной машины, всей силой закона защищать права собственности, обеспечивать неукоснительное соблюдение правил рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

5. Слабость гражданского общества, его институтов. Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с

институтами гражданского общества. Ухудшение социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающее начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, — все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем коррупция как явление не может быть подавлена без усилий общественных организаций.

6. Неукорененность демократических политических традиций. Проникновению коррупции в политику способствуют:

- несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели «продают» свои голоса или поддаются заведомой демагогии;
- неразвитость партийной системы, когда партии не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров;
- несовершенство выборного законодательства, чрезмерно защищающего депутатский статус, не обеспечивающего реальной зависимости выборных лиц от избирателей, провоцирующего нарушения при финансировании избирательных кампаний. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов.

Противовесом и ограничителем для коррупции в политической сфере, с одной стороны, и для политического экстремизма — с другой, служит реальная политическая конкуренция. В результате снижаются шансы политического доминирования и подавления. Как напоминает один из экспертов по проблемам коррупции, только появление такой конкуренции позволило постепенно снизить коррумпированность выборов в Англии в середине XIX века.

Фиктивная политическая жизнь, отсутствие возможности для политической оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разменивать политический капитал на экономический. При этом, с учетом прочих условий, осуществляется плавный переход от полулегитимного лоббизма к открытой коррупции.

Таким образом, присутствие политической коррупции подстегивает рост коррупции в государственных органах власти, что влечёт появление коррупции в общественной, экономической, а также частной жизни. То есть корень проблемы лежит в государственно-политических устоях общества. Следовательно, коррупция — это, прежде всего сигнал, указывающий на неуклюжие, неоправданные, неэффективные действия государства в политической, общественной, законодательной и экономической сферах жизни. При этом коррупция в экономической сфере и, как следствие, в финансово-кредитной системе страны заслуживает отдельного рассмотрения, т.к. приобретает системный характер, т.е. становится час-

тью системы управления — во многих случаях настолько неотъемлемой, что система не может функционировать без неё.

При этом не могут не обращать на себя внимание целые группы дестабилизирующих факторов, оказывающих влияние на финансовый рынок страны.

Первая группа связана с организационно-правовой необустроенностью рынка, правовым вакуумом в различных нишах его основных сегментов (в наибольшей степени это касается рынка ценных бумаг). Это своего рода питательная среда для криминального бизнеса. За различного рода нарушения и злоупотребления по стране отозваны лицензии более чем у 300 коммерческих банков, но реально ликвидированы только 30 из них. Остальные продолжают существовать под своей вывеской, создавая базу для различного рода правонарушений. Стараясь поправить положение, они готовы идти на любые финансовые операции, сулящие скорую прибыль. И все потому, что механизм ликвидации банка недостаточно подробно прописан в законодательных актах, поэтому на практике возникают проблемы правоприменительного характера.

Существование *второй группы* дестабилизирующих факторов обусловлено недоверием субъектов финансового рынка и населения к государству и его экономической политике. Оно вызвано систематическим невыполнением требований действующего законодательства, неэффективностью, а нередко и игнорированием системы санкций за нарушения законов. Это, в свою очередь, порождает правовой нигилизм и уверенность в безнаказанности противоправной, авантюрной и мошеннической деятельности на финансовом рынке.

Третья группа связана с ведомственной раздробленностью и разобщенностью государственного регулирования финансового рынка, отсутствием согласованной стратегии и политики в его строительстве, что создает атмосферу непредсказуемости, неуверенности в завтрашнем дне.

Четвертая группа факторов возникла во многом из-за недостаточно развитой инфраструктуры финансового рынка (депозитарной, клиринговой, регистраторской, телекоммуникационной, информационной и т.д.), что в условиях территориального размаха сказывается на результатах финансовых операций весьма ощутимо.

Особенно сложное положение оказалось на фондовом рынке: здесь фактически изолированными оказались отдельные локальные рынки, где отсутствуют эффективные средства коммуникации. Инвесторы не имеют доступа ко всем обращающимся ценным бумагам, и в итоге ограничиваются возможности межрегионального перелива капиталов.

Зато криминалитет чувствует себя в этой си-

туации превосходно. Криминологическая обстановка в кредитно-финансовой системе страны не случайно характеризуется ныне постоянным увеличением числа недобросовестных хозяйствующих субъектов, практически полной открытостью российского рынка для иностранных финансовых организаций с сомнительной репутацией. Этому только способствуют несовершенство действующего законодательства, регулирующего правоотношения в сфере финансового обращения, отсутствие специальных законов, направленных на борьбу с финансовыми преступлениями и их предупреждение. А в результате имеем устойчивые тенденции проникновения в банковскую, финансовую систему, частные службы безопасности организованной преступности, причем не только российского происхождения, но и зарубежных криминальных объединений. Растет число преступлений насильственного характера в отношении банковских работников, должностных и хозяйственных преступлений с использованием механизмов кредитно-финансовой сферы. Наконец, коррумпированность налоговых служащих порождает снижение доходной базы государства.

Приходится с сожалением констатировать, что негосударственные службы охраны, безопасности банков, в силу невысокой квалификации, слабой ли информированности, полной ли зависимости от «хозяина», по другим каким-то причинам, зачастую не в состоянии противодействовать целенаправленному и опасному внешнему воздействию. Более того — некоторые из них оказываются втянутыми в противоправные деяния, становятся потенциально опасными для государства.

Федеральная служба безопасности располагает достоверной информацией об активном использовании специальными службами и организациями иностранных государств банковских учреждений и международных финансовых организаций, функционирующих на территории России, в качестве прикрытия для сбора стратегически важной разведывательной информации об экономической и финансовой ситуации в стране, планах и перспективах развития российской экономики и становления национальной кредитно-финансовой системы России. Экономической разведке отводится важное место, поскольку информация, добываемая таким образом, позволяет иностранным фирмам получать выгодные контракты, завоевывать рынки сбыта и оказывать выгодное экономическое влияние, а если необходимо, и давление на иностранные государства. Спецслужбами, в частности, изучаются проекты приобретения контрольных пакетов акций некоторых наших предприятий оборонного, топливного, горнодобывающего, энергетического комплекса. А это уже фактический контроль.

Надо сказать, что предпосылки такого отно-

шения закладываются в самих наших финансовых, предпринимательских кругах. Издержки объективных «трудностей роста» создают благоприятные возможности для совершения противоправных и иных наносящих ущерб интересам национальной безопасности, но не урегулированных правом действий с использованием инструментов кредитно-финансовых отношений недобросовестными предпринимателями. Несовершенство системы расчетов приводит к хищениям, фиктивным финансовым операциям, появлению фальшивых банковских документов (авизо, платежных требований, векселей и иных ценных бумаг) для извлечения незаконных доходов. Как следствие, использование сотрудников служб безопасности не по назначению, для слежки за клиентами и партнерами с использованием видео- и аудиотехники для «выбивания» долгов и т.д. В действующем законодательстве, к сожалению, слабо разработана система взаимной ответственности субъектов кредитно-финансовых отношений за соблюдение договорных принципов и условий предоставления и использования кредитов: возвратности, платности, срочности и целевого назначения. Это порождает целую группу механизмов осуществления корыстных финансовых злоупотреблений.

Недобросовестные банкиры без особой опаски умышленно нарушают законодательство, запрещающее проводить рискованную финансовую политику по привлечению средств населения, в том числе в свободно конвертируемой валюте под высокие проценты с последующим вложением средств в различного рода «пирамиды», в выдаче кредитов за вознаграждения и т.п. Постоянно вскрываются факты безлицензионной финансовой деятельности.

Таким образом, пришло время интенсивной борьбы с общественно опасным явлением под названием «коррупция», захлестнувшим Россию и мир. Борьба против служебных преступлений есть часть более широкой борьбы ради создания эффективной, честной и действенной системы управления. Реформаторы должны быть озабочены не столько противостоянием коррупции как таковой, сколько устранением её негативного воздействия на общество в целом. Реально её полное устранение возможно лишь при таком устройстве общества, которое не предполагает делегирование кому бы то ни было властных полномочий. Прямолинейный подход к искоренению коррупции может отрицательно сказаться на принципах свободы личности и основных правах человека. Как это ни парадоксально, но без бюрократического механизма, являющегося объективной основой коррупции, сегодня невозможно бороться с самим этим явлением. Поэтому цель заключается не в обеспечении всеобщей бескорыстности, а скорее в значительном повышении уровня деловой этики и, следова-

тельно, степени эффективности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах.

Одним из наиболее сложных вопросов организации борьбы с коррупцией является вопрос о том, в каком соотношении должны находиться между собой профилактические и карательные меры. Необходимость обеспечения приоритета предупреждения коррупции перед наказанием за неё смело можно отнести к числу аксиом. И в этом направлении целесообразно обратиться к мировому опыту создания саморегулируемых профессиональных организаций и российским достижениям в этой области. Тем более что в «Концепции развития России до 2010 года» Правительством РФ взят курс на максимально возможный, оптимальным образом организованный уход государства от выполнения некоторых регулятивных функций, сужение сфер непосредственной ответственности государства, передача её в саморегулируемые объединения участников различных видов хозяйственной и социальной деятельности.

Мировая практика под саморегулируемыми организациями (selfregulatory organizations) признаёт предпринимательские ассоциации, добровольные объединения, устанавливающие для своих членов формальные правила в ведении бизнеса. Главной целью их деятельности не является извлечение прибыли, поэтому ясно, что они являются некоммерческими организациями. В отличие от множества институтов, функционирующих на финансовом рынке, чья деятельность является объектом прямого государственного надзора и регулирования, саморегулируемые организации обретают часть регулирующих функций государства и получают возможность разработки и установления правил деятельности, контроля за этой деятельностью собственно самими членами саморегулируемых организаций. Такая постановка вопроса позволяет повысить эффективность результатов функционирования объединения участников финансового рынка в виде саморегулируемых организаций по сравнению с надзорной деятельностью, исходящей со стороны государства. В российских условиях, когда сегодня всем понятна необходимость дебюрократизации экономики, значение и роль саморегулируемых организаций только возрастает.

На данный момент в России, хоть понятие саморегулируемых организаций и является устоявшимся и есть множество примеров их создания, законодательство в области саморегулирования крайне противоречиво и непоследовательно. В частности, нет единого правового определения саморегулируемой организации, которое отличало бы её от остальных некоммерческих организаций. К тому же ввиду отсутствия законодательно закреплённых признаков саморегулируемых организаций создается большое количество ассоциа-

ций, союзов, некоммерческих партнерств в различных сферах деятельности, которые выполняют функции контроля за своими членами и называют себя саморегулируемыми организациями. В настоящее время существуют три организации, которые по закону являются саморегулируемыми. Это НАУФОР (Национальная Ассоциация участников фондового рынка), НФА (Национальная Фондовая ассоциация) и ПАРТАД (Профессиональная Ассоциация Регистраторов, Трансферагентов и Депозитариев), действующие на финансовом рынке. Есть и другие элементы саморегулирования, которые упоминаются в соответствующих законах. Например, ВСС — Всероссийский Союз Страховщиков, организация страховщиков. Не являясь по закону саморегулируемой организацией, он, однако, разрабатывает нормы, правила и требования, которые регулятор, в частности департамент страхового надзора Министерства финансов, рассматривает на предмет соблюдения действующего законодательства, на предмет государственных интересов и утверждает как профессиональный стандарт по всему сегменту.

Помимо профессиональных участников рынка ценных бумаг и страховщиков, саморегулируемые организации создают и другие представители финансовой сферы: аудиторы, оценщики, таможенные брокеры, управляющие компании инвестиционных фондов и арбитражные управляющие. Есть другие организации, например гильдия риэлторов. То есть очевидно, что в России де-факто уже давно функционируют организации, полностью соответствующие требованиям, предъявляемым к саморегулируемым организациям. Традиционно саморегулируемые организации на рынке финансовых услуг играли вспомогательную роль и охватывали только отдельные сегменты деятельности финансовых посредников. Они преимущественно создавались участниками рынка ценных бумаг, платежно-расчетных систем, институтов кредитных историй, а также страхового рынка. Национальные банковские ассоциации формально не имеют статуса саморегулируемых организаций, хотя часть выполняемых ими функций фактически позволяет относить их по ряду признаков к этому типу организаций.

Имеются все основания полагать, что уже в краткосрочной перспективе усилится тенденция к созданию саморегулируемых банковских организаций или близких к ним по статусу учреждений. Такой вывод прямо вытекает из уже начавшегося изменения идеологии банковского надзора, который, сохраняя полномочия государственных органов в этой сфере, все больше учитывает факторы рыночной дисциплины и саморегулирования кредитных организаций.

Сегодня в этом направлении активно работает Ассоциация российских банков (АРБ), которая готовится начать самостоятельную борьбу с

отмыванием незаконно полученных средств. Она создаёт добровольное объединение банков, не обслуживающих подозрительных клиентов.

Для вступления в это объединение банки-добровольцы должны будут подписать и исполнять принципы противодействия легализации преступных доходов, которые пока только предстоит разработать. Общие положения, впрочем, уже намечены. За основу предполагается взять принципы борьбы с отмыванием, разработанные в 2000 г. крупнейшими западными банками и подписанные ими в Вулфсберге (Швейцария) [4].

«В основе политики любого банка, — говорится в подписанном В. Геращенко письме ЦБ России, — в соответствии с Вулфсбергскими принципами должно лежать правило, согласно которому банк может устанавливать отношения только с теми клиентами, в отношении источников доходов или финансирования которых может быть в разумных пределах подтверждено их законное происхождение. Вместе с тем Вулфсбергские принципы предполагают, что конкретные механизмы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём, могут определяться по усмотрению банка» [5]. В плане применения международных стандартов при осуществлении мер, направленных на борьбу с отмыванием «грязных» денег, говорится далее в письме, Банк России направляет в кредитные организации текст «Вулфсбергских принципов» для «разработки ими собственной политики противодействия легализации доходов, полученных преступным путём, а также для организации работы с клиентами». Однако из практики известно, что эти принципы в той или иной степени уже давно присутствуют в деятельности крупнейших мировых банков. Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вулфсбергские принципы) подписаны 30 октября 2000 г. Нижеследующие рекомендации могут оказаться полезными для отношений, сложившихся в рамках частного банковского сектора. Рекомендации для других рыночных секторов могут отличаться. Предполагается, что разработка политики и процедур по выполнению данных рекомендаций должна вестись руководством банков. Политика банка должна быть направлена на предотвращение использования транснациональных операций в преступных целях. Банк должен стремиться к тому, чтобы иметь дело только с теми клиентами, продуманная проверка источников благосостояния и средств которых подтвердит законность происхождения полученных средств. Основная ответственность за это лежит на служащем банка, отвечающем за работу с данным клиентом. Формальное соблюдение внутренних требований проверки не освобождает банковского служащего от основной ответственности.

Банк должен разработать документ о выявле-

нии и действиях при обнаружении необычной или подозрительной деятельности клиента. Документ должен содержать положения, характеризующие деятельность как необычную или подозрительную, а также содержать конкретные примеры. Необычной или подозрительной деятельностью может считаться:

- движение средств по счёту клиента, не соответствующее характеру его деятельности;
- операции с использованием средств свыше определённых пороговых значений;
- использование счёта в качестве транзитного / частые переводы средств по счёту.

Необычная или подозрительная деятельность может быть выявлена путём:

- осуществления мониторинга операций;
- анализа контактов клиента (встречи, беседы, поездки по странам и так далее);
- анализа информации из независимых источников (например, средств массовой информации, Интернета и так далее);
- анализа собственной внутрибанковской информации об окружении клиента (например, состояние политической ситуации в стране, резидентом которой является клиент).

В случае выявления необычной или подозрительной деятельности, служащий банка, руководство банка и/или служба контроля должны осуществлять анализ обстоятельств любых необычных или подозрительных действий. В случае если не удаётся найти рациональных объяснений, могут быть приняты следующие решения:

- продолжить отношения с клиентом, обеспечив повышенный контроль;
- прекратить отношения с клиентом;
- информировать власти об этом случае.

Информирование властей производится службой контроля, и старшие должностные лица банка могут быть проинформированы об этом (например, руководитель службы комплайнс-контроля, руководитель подразделения, старший аудитор, члены Совета директоров). В соответствии с требованиями национального законодательства и нормативных документов средства клиента могут быть заблокированы и операции по счёту совершаться только с согласия службы контроля.

Теоретически задача российских банков, которые вступят в добровольное объединение, будет заключаться в том, чтобы оставить у себя только таких клиентов, в которых банк будет полностью уверен. Остальным клиентам в обслуживании будет отказано. Однако неясно, как это можно реализовать на практике, поскольку отказать клиенту в открытии счёта банки по Гражданскому кодексу не имеют права. Поэтому речь, скорее всего, идёт об имиджевой акции, которая в первую очередь направлена на западных инвесторов. Тем не менее если объединение против отмывания будет создано, то банки кроме «знака качества» смогут получить и вполне практичес-

кую пользу в части борьбы с отмыванием. Передавая друг другу информацию о подозрительных клиентах, они получают возможность избегать прохождения таких сделок через свой банк.

Российские банки в принципе поддерживали инициативу АРБ. Однако о массовом участии в этом объединении говорить сложно. Так, The Wolfsberg Group существует уже два года, но в неё вошли лишь 12 банков, хотя даже в разработке её принципов изначально участвовали 24 банка. Среди российских банков такую политику могут себе позволить также лишь единицы. Так что массовость объединения будет возможной лишь при слабом контроле за исполнением его принципов. Но для борьбы с такой возможностью планируется создать наблюдательный орган, в который помимо АРБ войдут представители налоговых органов, Комитета РФ по финансовому мониторингу (КФМ) и ЦБ. Указанные ведомства уже высказали неофициальную поддержку инициативе.

Таким образом, эффективность и степень влияния саморегулируемых банковских организаций во многом будет определяться возможностью привлечь новых партнёров, предоставив устраивающие участников и саморегулируемую организацию условия, в связи с чем могут меняться объём полномочий саморегулируемой профессиональной организации, её функции, а также контролирующие возможности. Многое здесь зависит от Банка России, новым руководством которого сформулирована позиция, согласно которой саморегулирование — это не переуступка Банком России всех или части своих полномочий банковским ассоциациям. С точки зрения ЦБ, саморегулирование — это выработка банковскими сообществами обязательных для выполнения их членами дополнительных правил поведения. В частности, имеется в виду выработка и внедрение стандартов внутреннего контроля и корпоративного управления, обмен информацией о заемщиках (в рамках кредитных бюро), повышение квалификации банковских специалистов.

Принимая во внимание системную неустойчивость российского банковского сектора, нерешённость целого ряда организационных и правовых вопросов регулирования банковской деятельности, можно полагать, что изложенная позиция Банка России является принципиальной и не претерпит в ближайшее время существенных изменений. Она согласуется с общемировой практикой и является, на наш взгляд, правильной. Даже в её рамках открываются богатые возможности для усиления взаимодействия надзорных органов и саморегулируемых организаций, создания условий для поэтапного ужесточения рыночной дисциплины в банковском секторе.

Таким образом, учитывая многочисленные трудности правового характера, в Государственную Думу РФ внесён проект закона «О саморе-

гулируемых организациях», несмотря на то, что нигде в мире больше нет закона о саморегулировании. Основным результатом этого процесса видится упорядочение функционирования саморегулируемых организаций, а для этого необходимо создание такого типа саморегулируемой организации, который, помимо лоббистских функций, функций представительства участников рынка перед госрегулятором, возьмет на себя функцию и регулирования своих участников, разработки профессиональных норм, правил, стандартов, требований, правил поведения, в том числе корпоративного поведения, и совершенствование этих норм как для своих участников, так и для своих сегментов рынка в целом. Собственно, именно таковы требования к саморегулируемым организациям, выработанные мировой практикой. Однако необходимо учесть, что профессионалы в рамках действующего российского законодательства должны сами устанавливать стандарты качества и критерии поведения на рынке. Этим должна заниматься не какая-нибудь одна «определённая чиновниками» профессиональная организация. Новый закон должен исключить возможный монополизм в этом вопросе. В направлении создания закона существует лишь одна сложность: уже существующим саморегулируемым организациям придётся пройти регистрацию в соответствии с законом, однако решение этой задачи так же является и преимуществом, т.к. прошедшие регистрацию саморегулируемые организации обретают законный статус, со всеми вытекающими последствиями.

Помимо тенденции создания саморегулируемых организаций в финансово-кредитной сфере и поддержки этого направления со стороны государства и банковского сообщества, отметим ещё одно важное достижение Российской Федерации в борьбе против коррупции и отмыwania преступных доходов. 11 октября 2002 г. завершилось двухлетнее пребывание России в чёрном списке Международной комиссии по борьбе с отмыwанием преступных доходов при ОЭСР. За последнее время Россия выполнила 25 требований ОЭСР. Главные из них — принят Закон о противодействии отмыwанию преступных средств и создана специальная правительственная структура — Комитет РФ по финансовому мониторингу (КФМ), кроме того в Государственной Думе принят в первом чтении Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Поскольку проблема противодействия коррупции приобрела в настоящее время общенациональный характер, в проекте Федерального закона «О противодействии коррупции» отмечен круг вопросов, которые вправе решать только Российская Федерация. Данные установки не расходятся с конституционными положениями, определяющими исключительные пределы ведения

различных субъектов права.

Среди не терпящих отлагательства вопросов выделены следующие: проведение на всей территории единой государственной политики по противодействию коррупции; организация государственного антикоррупционного мониторинга законодательства; формирование, утверждение и реализация федеральных целевых программ, а также ряд других вопросов. После принятия настоящего закона соответствующие органы государственной власти будут обязаны реализовать содержащиеся в нем положения, что, в свою очередь, позволит расширить антикоррупционную законодательную базу.

В качестве специального органа власти в законе обозначен Национальный Совет при Президенте Российской Федерации. Такие органы существуют во многих цивилизованных европейских странах и призваны обеспечить осуществление единой государственной политики по противодействию коррупции. Кроме того, на Национальный Совет возлагаются обязанности по проведению соответствующей аналитической работы и мониторинга в области противодействия коррупции, а также периодическое информирование Президента Российской Федерации о принимаемых мерах законодательного характера.

В России создана система контроля за банковскими финансовыми операциями, которая по уровню превосходит многие системы стран-членов ОЭСР. Эксперты ОЭСР в ходе последнего посещения ряда московских банков были удивлены той работой, которую проделали кредитные организации для создания системы отслеживания подозрительных сделок. По словам председателя правления Промбизнесбанка А. Железняка, члены экспертной комиссии высоко оценили систему комплайнс-контроля, которая проводит мониторинг деятельности кредитной организации на финансовых рынках в соответствии с нормативно-законодательными требованиями [6].

Исключение из чёрного списка ОЭСР, прежде всего, положительно скажется на имидже России и, следовательно, будет способствовать усилению её экономических и политических контактов с Западом. Что, естественно, отразится на всей экономике страны и в краткосрочной, и в долгосрочной перспективе.

Во-первых, уже в ближайшее время снизятся транзакционные издержки, прежде всего процедурные, при работе российских резидентов с финансовыми структурами стран-членов ОЭСР. Деньги, которые уходят и приходят в Россию, не будут считаться априори подозрительными. До сегодняшнего дня от российских банков и предприятий, работающих за рубежом, требовалось, чтобы они предоставляли дополнительную информацию об акционерах, клиентах и проводимых операциях. Это серьёзно тормозило процесс

внешней торговли. Теперь заключать внешнеторговые сделки будет гораздо проще.

Во-вторых, решение ОЭСР повысит рейтинг России, а это повлечёт за собой увеличение объёмов западных инвестиций. Впрочем, не следует преувеличивать важность события. Конечно, рейтинг страны подрастёт, но это лишь частично отразится на инвестиционном климате страны. Ведь западная компания, принимая решение — инвестировать или отказаться от инвестирования, руководствуется не только тем, состоит страна в чёрном списке или нет. Прежде чем принять решение о вложении денег, инвестор задаётся такими вопросами: насколько благоприятен в стране налоговый режим и насколько она бюрократизирована, какие гарантии она предоставляет и какие здесь риски ведения бизнеса.

В-третьих, исключение России из чёрного списка даст ей возможность сотрудничать с другими странами в борьбе с финансовыми преступлениями. Такое сотрудничество имеет первостепенное значение, поскольку только двухсторонний механизм борьбы может реально помочь в раскрытии преступных сделок. До сегодняшнего дня такие двусторонние соглашения не работали: кто мог договариваться о взаимной помощи в борьбе с незаконными финансовыми операциями со страной, которую ОЭСР считает самой небезупречной в этой сфере?

Однако эксперты не склонны переоценивать важность события. Формально сделано много: принят «антиотмывочный» закон, создана инфраструктура для противодействия отмыванию грязных денег, однако по существу мало что изменилось.

На сегодняшний день, с учётом всех положи-

тельных изменений, можно выделить следующие недостатки противоотмывочной системы:

1. Избыточность запросов по раскрытию информации. Это связано с тем, что в КФМ поступает такой колоссальный массив информации, что он просто не поддаётся обработке. Банки передают в КФМ в несколько раз больше информации, чем предполагалось. Проанализировать всё и выбрать из этого массива нужное весьма непросто, хотя в КФМ работа ведётся.

2. В антиотмывочной системе отсутствует координация между субъектами контроля (банками), КФМ и правоохранительными органами. Так, у банков нет обратной связи с КФМ. Следовательно, даже при выявлении факта преступления и заведении уголовного дела банк не будет проинформирован и будет продолжать работать с клиентом. Нет у кредитных организаций и доступа к информационным базам данных правоохранительных органов. Ни для кого не секрет, что все «отмывочные» сделки регистрируются по фальшивым документам. А у банков нет возможности идентифицировать своего клиента.

3. Сегодня банки не вправе отказать в открытии счетов подозрительным компаниям, нет соответствующих нормативных актов, нет такого законодательства.

Таким образом, учитывая всю проделанную работу по решению проблемы борьбы с коррупцией, недоработки всё же существуют. Необходимо констатировать, что до построения эффективной системы противодействия обороту капиталов, имеющих криминальное происхождение, нашей стране ещё далеко, хотя первые шаги уже сделаны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Словарь иностранных слов. М., 1994. С. 369.
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Совет Европы. Серия Европейских договоров. №173. Страсбург.
3. Материалы Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». <http://www.transparency.org.ru>
4. The Wolfsberg Group была создана в октябре 2000 года. В неё вошли крупнейшие международные банки ABN Amro N.V., Banco Santander Central Hispano S.A., Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd., Barclays Bank, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBG, J.P.Morgan Chase, Societe Generale, UBS AG.
5. «Transparency International» global coalition against corruption. http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2000/wolfsberg_principles.html
6. Шохина Е. Отчитались перед дядей // Эксперт. 2002. №39. С. 48.