

УДК 343.9
ББК 67.51

И.Н. Дорофеев,
кандидат юридических наук, доцент

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОПЕРАЦИИ КАК МЕТОД БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Для противодействия коррупции в высших эшелонах власти автор предлагает обратить особое внимание на организацию специальных (тайных) операций правоохранительных органов зарубежных стран – имитацию подкупа высокопоставленных чиновников и политиков. Опыт США 1980–2000-х гг. (операции «Шейх», «Серый кардинал», «Потерянное доверие» и др.) показал, что подобные операции способны оказывать оздоравливающее влияние на политический и деловой климат.

Ключевые слова: коррупция; антикоррупционная политика; специальные (тайные) операции; борьба с коррупцией в США.

I.N. Dorofeyev,
Ph.D. in Law, Ass. Professor

SPECIAL OPERATIONS AS A METHOD OF FIGHTING CORRUPTION

Aiming to counteract corruption among the higher echelons of power the author draws particular attention to special (secret) operations of foreign law enforcement bodies – the imitation of bribing high-ranking officials and politicians. The US experience in 1980–2000 (operations «Sheikh», «Power Broker», «Lost Trust», etc.) showed that such operations can have a sanative influence on the political and business climate.

Key words: corruption; anti-corruption policy; special (secret) operations; fighting corruption in the USA.

Коррупция в России давно приобрела системный характер и стала основной угрозой национальной безопасности. Как отмечают исследователи, в условиях российской рыночной экономики институциональная коррупция отнюдь не ограничивается ростом банального взяточничества чиновников. Отечественный опыт свидетельствует, что в процессе социально-экономических преобразований широко развиваются такие формы коррупции, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов, необоснованное предоставление налоговых и таможенных льгот отдельным коммерческим структурам и т. д. [7, с. 22].

Как свидетельствуют аналитики, в России наблюдается ярко выраженная тенденция к росту «бюрократической машины». Так, в 2001–2009 гг. в Российской Федерации население уменьшилось на 4 млн человек, однако за тот же период число чиновников увеличилось на 500 тыс. Только за 2008 г. «армия бюрократов» пополнилась почти на 79 тыс. человек [3].

Чиновники пытаются активно распро-

странить свое влияние на бизнес. Согласно расчетам экспертов Министерства экономического развития России, представители малого и среднего бизнеса ежегодно вынуждены тратить на «мотивирование» чиновников до 6 % своих доходов, что составляет около 95 млрд руб. в год. Деньги тратятся не только на прямой подкуп должностных лиц, но и на оплату разнообразных лицензий, сертификатов, а также навязанных платных услуг. Например, только в 2009 г. производителями продуктов питания на различные согласования и получение справок для Россельхознадзора потрачено 4 млрд руб. [4, с. 2].

Лавинообразное нарастание коррупции парализует реализацию целей реформирования российского общества, вынуждая федеральный центр принимать неотложные меры. В частности, Президент России Дмитрий Медведев в качестве одного из приоритетов по борьбе с коррупцией определил пресечение различных схем разворовывания бюджетных средств. При этом глава государства обратил особое внимание на необходимость более широкого использования оперативно-технических возможностей и постоянного мониторинга за ситуацией с це-

люю выявления новых схем увода бюджетных денег [9].

Эксперты опасаются, однако, что борьба с коррупцией в России в последние годы пошла по пути наименьшего сопротивления. Например, уголовная статистика за 2009 г. показала, что наиболее активному воздействию со стороны правоохранительных органов подвергается самая незащищенная категория профессий – врачи, преподаватели, сотрудники СЭС и др. Результаты обобщения судебной практики по делам о взяточничестве свидетельствуют, что только в 1,5 % уголовных дел сумма взятки превысила 1 млн руб. Среди осужденных за взятку каждый пятый фигурант – женщина (как известно, женщины в современной России часто занимают низшие административные должности, но весьма редко становятся руководителями высшего уровня). Поскольку подавляющая часть доведенных до судебного процесса взяточников брали «по мелочи», в 70 % случаев виновные коррупционеры получили условные сроки [6].

Поэтому, несмотря на определенную активность правоохранительных органов, оперативная обстановка по линии борьбы с коррупцией в России остается по-прежнему сложной. Традиционные правовые и организационные гласные меры по борьбе с этим социальным злом не дают ощутимых результатов.

По мнению большинства как отечественных, так и зарубежных специалистов, *полной и окончательной победы над российской коррупцией в обозримом будущем ожидать не приходится. Это обусловлено действием многочисленных объективных и субъективных факторов. Однако мировой опыт борьбы с преступностью показывает, что вполне реально радикально ограничить масштабы ее распространения, минимизировать до социально не опасного уровня.*

Мы считаем, что минимизация коррупционного поведения может быть достигнута в значительной (или даже решающей) степени путем комплексного использования уголовно-процессуальных, административных и иных гласных правовых мер *в сочетании с негласными (тайными) специальными мерами.* Необходимость их проведения обусловлена тем, что глубина проникновения и масштабы коррозии государственного аппарата до-

стигли угрожающей отметки. Зачастую для противодействия коррупции недостаточно сил и средств даже отдельно взятого правоохранительного ведомства. Поэтому применение правоохранительными органами специальных средств и методов является одним из важнейших, неотъемлемых компонентов успешной борьбы с преступностью.

В России сформирована необходимая правовая основа для осуществления подобных мероприятий в рамках Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Такие операции уже осуществляются на локальном, местном, региональном или федеральном уровнях.

Однако подобным мерам присущ ряд недостатков. Даже показывая определенную результативность, они не решают стратегических задач по борьбе с коррупцией. После их проведения оперативная обстановка в регионах существенно не меняется. В итоге многочисленные финансовые и товарные потоки по-прежнему используются чиновниками для достижения личных корыстных или корпоративных интересов.

В качестве примера эффективного применения антикоррупционных специальных операций обратимся к практике их проведения правоохранительными органами зарубежных стран. Наибольший интерес представляет в этой связи американский опыт, поскольку в Соединенных Штатах специальные операции используются наиболее широко и гласно.

В США в конце 1960-х гг. политическая элита пришла к осознанию, что организованная преступность становится реальным конкурентом за политическую власть в стране. Ответом государства стало принятие комплекса законов RICO, регламентировавших права представителей правоохранительных органов, в том числе при внедрении их в преступные сообщества. В 1970-е гг. ФБР США начинает проведение комплекса тайных операций под условным наименованием «Шейх», которые первоначально планировались как целевые операции в штатах Нью-Йорк и Нью-Джерси.

В рамках операции «Шейх» агенты ФБР под видом представителей выдуманного арабского шейха Камбира Абдул Рахмана и его компании «Abdul Enterprises» обращались к некоторым членам палаты предста-

вителей и сената США с просьбой внести на рассмотрение конгресса законопроекты, облегчающие получение шейхом гражданства США и разрешающие ему владеть казино в Атлантик-Сити. Все переговоры конгрессменов и чиновников, а также факты передачи им денег фиксировались на видео.

В результате проведенной операции обвинительные вердикты были вынесены в отношении одного сенатора, шести конгрессменов и нескольких десятков выборных чиновников рангом ниже. Всего в ходе операции «Шейх» было изобличено 200 крупных чиновников [2]. В 1980 г. детали антикоррупционных операций просочились в печать (возможно, «утечку» организовали сознательно), а оперативную видеозапись показали несколько крупных телекомпаний. После этого американские чиновники начали бояться даже самого предложения взятки.

Еще одной из успешнейших и шумевших тайных операций ФБР является операция «Greylord» («Серый кардинал»), проводившаяся в 1980-х гг. в отношении коррумпированных представителей в судебных органах. В результате этого расследования были предъявлены обвинения 17 судьям, 48 адвокатам, 8 полицейским, 10 заместителям шерифа, 8 членам законодательной комиссии графства Кук, а также 1 сенатору.

Спустя несколько лет, в 1986–1989 гг., следствием операции «Greylord» явилась операция «Gambat». Ее целью было раскрытие убийства судьи, владевшего информацией о широкомасштабной коррупции в судебной системе графства Кук. После установления убийцы сотрудники ФБР взяли с поличным судью, который получил взятку в размере 10 тыс. дол. США за вынесение оправдательного приговора подсудимому [11].

Достаточно уникальной по своему содержанию была также специальная операция «Lost Trust» («Потерянное доверие»), проведенная в 1990 г. сотрудниками ФБР США в отношении членов избирательной комиссии Генеральной Ассамблеи в процессе избрания законодательной власти штата Южная Каролина. В рамках данной операции сотрудники ФБР создали фиктивную компанию «Альфа Групп» в качестве лоббиста по принятию конкретных законодательных актов. На «криминальную податливость» было проверено 170 человек. В ходе операции 15 членов ас-

самблеи «продали» свои голоса за поддержку законопроекта, получив плату в размере от 300 до 2500 дол. Обвинения были предъявлены Председателю палаты труда, торговли и промышленности штата, 45 представителям Республиканской партии, а также сенатору штата [12].

После трагических событий 11 сентября 2001 г. американские спецслужбы пришли к осознанию, что специальные мероприятия по выявлению и разоблачению преступников имеют существенный приоритет над техническими формами документирования. Вопросы о необходимости проведения тех или иных специальных операций по борьбе с преступностью стали постоянно обсуждаться на уровне администрации Президента и Конгресса США. Подобные мероприятия не стали ограничивать исключительно борьбой с терроризмом, они эффективно применяются спецслужбами при выявлении и иных категорий преступлений.

Из наиболее «свежих» антикоррупционных спецопераций необходимо упомянуть операцию «Липовый шейх», проведенную в 2004 г. сотрудниками ФБР США для пресечения деятельности международной сети суперэлитных борделей, в которых минимальная стоимость «эскорт-услуг» составляла 10 тыс. дол. Чтобы установить отношения с владелицей борделей, агенту ФБР, игравшему роль личного адъютанта шейха, пришлось заручиться рекомендациями настоящего арабского принца. «Представителю» шейха предложили список «девочек», ночь с которыми обойдется в 65 тыс. дол. Кроме того, «помощнику принца» для утех шейха были предложены интимные услуги, которые могут предоставить популярная голливудская актриса, известные фотомодели, топ-манекенщицы или порнозвезды. В ходе проведенной операции сотрудники ФБР США получили доступ к базе клиентов, пользующихся интим-услугами такого борделя, в числе которых значились ведущие политики, чиновники и крупные бизнесмены [10].

В сентябре 2008 г. Правительство США, в дополнение к принимаемым гласным мерам по борьбе с коррупцией, одобрило проведение тайных операций в отношении компаний, использующих подкуп чиновников для продвижения своих коммерческих интересов. Ярким примером таких операций

стала специальная операция ФБР и полиции Лондона. В рамках этой операции 19 января 2010 г. было арестовано 22 руководителя и сотрудника американских, британских и израильских оборонных компаний, подозреваемых в даче взяток и организации «откатов» правительственным чиновникам стран третьего мира в обмен на получение контрактов на поставку оружия. В данной операции, которая длилась более двух лет, участвовало 150 агентов ФБР США. Главную роль играл агент под прикрытием, который выступил уполномоченным представителем министра обороны одной из стран Африки. От его лица он вел переговоры с представителями американских, британских и израильских оборонных компаний. В итоге была достигнута договоренность о выплате ему 20 % комиссии за получение контракта, который составил 15 млн дол. США. В ходе передачи аванса фигуранты были задержаны.

Конечно, достоянием широкой общественности становятся лишь наиболее яркие эпизоды антикоррупционных спецопераций, число которых исчисляется десятками. Всего же в настоящее время в США проводится примерно 140 расследований по нарушению закона «О коррупции за рубежом» [8].

Положительный опыт осуществления подобного рода специальных мер по борьбе с коррупцией имеет, помимо США, Италия, где в 1992–1993 гг. проводилась общенациональная операция «Чистые руки». В ходе ее осуществления, в частности, были внесены соответствующие поправки в уголовный и процессуальный кодексы, существенно расширившие права правоохранительных органов и спецслужб по внедрению сотрудников в криминальную среду. В результате за один только июнь 1992 г. правоохранительными органами Италии арестовано более 700 человек. Всего в ходе данной операции удалось

изобличить 22 тыс. чиновников и взяточдателей. Конечно, коррупция в Италии не исчезла, но характер ее кардинально изменился – ее уровень и масштабы вошли в определенные «цивилизованные рамки» [1; 5].

Автор не ставил перед собой цели обобщения конкретных тактических аспектов проведения специальных операций по борьбе с коррупцией правоохранительными органами зарубежных стран. Задача данной статьи – привлечь внимание российских специалистов к такому достаточно «скользкому» вопросу, как возможность использования зарубежного опыта спецопераций для разоблачения отечественных коррупционеров (конечно, в сочетании с другими мерами по противодействию коррупции).

К сожалению, в настоящее время отечественные специалисты, как правило, весьма критически относятся к подобным мерам, рассматривая их как провокацию. Формированию такой позиции во многом способствуют отдельные положения российского уголовного законодательства, а также печальный опыт первых отечественных попыток проведения подобных операций (операция «Вирус» в 1990-е гг.), которые заканчивались возбуждением уголовных дел в отношении их разработчиков.

Однако результаты специальных тайных операций, регулярно проводимых правоохранительными органами зарубежных стран, свидетельствуют о высокой их эффективности в противодействии коррупции и декриминализации отдельных сфер социально-экономической и общественной жизни. Поэтому необходимо поставить на повестку дня вопрос о совершенствовании как норм российского законодательства (по типу комплекса законов RICO), так и самой практики проведения спецопераций органами внутренних дел в отношении коррупционеров.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гетман Н. Коррупция... как грипп может быть смертельна. А значит лечение необходимо / Хранитель. – 2009. – 23 апр. – URL: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=16679
2. Доронин А. Собственники против менеджеров. Кто кого? // БДИ. – 2001. – № 4. – URL: http://www.охрана.ru/analytics_61_4522
3. Дюжий В. Бюрократы пошли в рост // Твой день. – 2009. – 20 марта.
4. Колесникова Н. Коррупция вредит для здоровья // Твой день. – 2010. – 20 янв.
5. Кузнецовский В. Чистые руки: когда начнется? // Экономическая безопасность. – 2008. – № 10. – URL: <http://www.econbez.ru/journal/cat/140>
6. Куликов В. Давать опаснее, чем брать // Рос. газ. – 2010. – 17 февр.

7. Лунеев В.В. Политические и правовые проблемы коррупции // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество : сб. ст. – Н. Новгород, 2001.
8. Макряшина А. ФБР подставило производителей оружия... – URL: http://www.infox.ru/accident/crime/2010/01/20/FBR_podstavilo_proiz.phtml. (20 янв. 2010 г.).
9. Медведев поставил ФСБ ключевую задачу // Дни.ру. – 2010. – 28 янв. – URL: <http://www.dni.ru/polit/2010/1/28/184330.html>
10. «Шейх» разоблачил Ягаллу и вскрыл сеть суперэлитных борделей // Дело. – 2004. – 29 нояб. – URL: <http://www.idelo.ru/350/22.html>
11. URL: <http://www.ipsn.org/greylord/html>
12. URL: <http://www.xpunged.com>

BIBLIOGRAPHY (TRANSLITERATED)

1. Getman N. Korruptsiya... kak gripp mozhет byt' smertel'na. A znachit lechenie neobkhodimo / Khranitel'. – 2009. – 23 apr. – URL: http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=16679
2. Doronin A. Sobstvenniki protiv menedzherov. Kto kogo? // BDI. – 2001. – № 4. – URL: http://www.oxpaha.ru/analytics_61_4522
3. Dyuzhiy V. Byurokraty poshli v rost // Tvoj den'. – 2009. – 20 marta.
4. Kolesnikova N. Korruptsiya vredit dlya zdorov'ya // Tvoj den'. – 2010. – 20 yan.
5. Kuznechevskiy V. Chistye ruki: kogda nachnyetsya? // Ekonomicheskaya bezopasnost'. – 2008. – № 10. – URL: <http://www.econbez.ru/journal/cat/140>
6. Kulikov V. Davat' opasnee, chem brat' // Ros. gaz. – 2010. – 17 fevr.
7. Luneev V.V. Politicheskie i pravovye problemy korruptsii // Korruptsiya v organakh gosudarstvennoy vlasti: priroda, mery protivodeystviya, mezhdunarodnoe sotrudnichestvo : sb. st. – N. Novgorod, 2001.
8. Makryashina A. FBR podstavilo proizvoditeley oruzhiya... – URL: http://www.infox.ru/accident/crime/2010/01/20/FBR_podstavilo_proiz.phtml. (20 yanv. 2010).
9. Medvedev postavil FSB klyuchevuyu zadachu // Dni.ru. – 2010. – 28 yanv. – URL: <http://www.dni.ru/polit/2010/1/28/184330.html>
10. «Sheykh» razoblachil Yagallu i vskryl set' superelitnykh bordeley // Delo. – 2004. – 29 noyab. – URL: <http://www.idelo.ru/350/22.html>
11. URL: <http://www.ipsn.org/greylord/html>
12. URL: <http://www.xpunged.com>

Информация об авторе

Дорофеев Игорь Николаевич (Москва) – кандидат юридических наук, доцент кафедры организации оперативно-розыскной деятельности, полковник милиции. Академия управления МВД России (125171, г. Москва, ул. Зои и Александры Космодемьянских, 8)

Information about the author

Dorofeyev, Igor Nikolayevich (Moscow) – Ph.D. in Law, Ass. Professor, Chair of Operational Investigations' Organization, Police Colonel. Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs (8, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh str., Moscow, 125171)