

УДК 343.97

DOI: <https://doi.org/10.18454/VEPS.2017.1.5510>**Системный подход к решению проблем противодействия коррупции****Сидоров Б.В.**

Доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящена системному анализу коррупции и коррупционной преступности и соответствующей системной характеристике всех форм противодействия этому явлению и деяниям. Автор дает и обосновывает рекомендации, направленные на совершенствование правовой основы антикоррупционной деятельности и создает системы уголовно-правового противодействия коррупции и предупреждения коррупционной преступности, на активизацию граждан, общественных организаций и всего гражданского общества России в их противодействии коррупции и коррупционной преступности.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные преступления (правонарушения), система, коррупционные связи, должностные лица, закон, противодействие, борьба, предупреждение, совершенствование законодательства.

*Несчастен, кто берёт, но не даёт взаимно...
Абу Абдаллах Рудаки*

*Кто взял в свои руки кормило правления, тот обязан помышлять лишь об общественных,
а отнюдь не о частных своих делах, не отступать не на вершок от законов,
каковых он и автор, и исполнитель, следить постоянно
за неподкупностью должностных лиц и судей...
Эразм Роттердамский*

Не так давно В.В. Путин, отвечая на вопрос о том, почему он не наказывает всех коррупционеров на должности, полушутя, полусерьезно сказал, сославшись на Петра I, который на аналогичный вопрос заявил: «А с кем тогда я буду работать»...

Д.А. Медведев, называя коррупцию в Российской Федерации «одним из главных барьеров на пути нашего развития», характеризовал это явление как «системное социальное зло» и считал, что борьба с ним «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» [1]. Иными словами, он обозначил системный характер противодействия коррупции и коррупционной преступности, понимая, что эффективная антикоррупционная деятельность государства и общества не может быть сколько-нибудь эффективной, если не

будет осуществляться системно и по всем направлениям.

Под «системой» понимается «определенный порядок в расположенности и связи действий»; «нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей» [2, с. 719].

Системный подход к решению проблем противодействия коррупции и коррупционной преступности (коррупционным правонарушениям) предполагает необходимость рассматривать и исследовать сами понятия «коррупция», «коррупционные преступления (правонарушения)» как «некое единство множества взаимосвязанных частей», как «некую структуру, обладающую жизнеспособностью и определенной системной безопасностью от внешних неблагоприятных для нее воздействий», то есть как «некие эффективно существующие и действующие системы».

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г., № 273-ФЗ предпринята, как нам кажется, не совсем удачная попытка определить коррупцию как некую систему правонарушений (преступлений), которые совершает физическое лицо путем «незаконного использования своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в корыстных целях (получение выгоды имущественного характера для себя или для третьих лиц)», либо «незаконного предоставления такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами (п.п. «а» п. 1 ст. 1 ФЗ-№ 273), а равно как совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» (п.п. «б», п. 1 ст. 1 ФЗ-№ 273). Однако **«коррупция»** – это негативное социальное и нравственно-правовое **явление**, которое лишь проявляется в виде коррупционных преступлений (правонарушений), в системе коррупционной преступности (правонарушающего коррупционного поведения).

В основе «коррупции», существующей в современной России, «лежат рыночные отношения, которые из сферы экономики быстро перешли в сферу политики, управленческую деятельность, проникли в быт и в духовную жизнь современного российского общества» [3, с. 9].

По словам И. Кузнецовой-Маренко, «коррупция представляет собой **своеобразный рынок** с предложением и спросом, искоренить который можно только при воздействии как на получателя взятки, так и на сознание тех, кто использует этот механизм для успешного ведения бизнеса...» [4, с. 56]. В энциклопедическом словаре под коррупцией понимается «прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения» [5, с. 642]. Толковый словарь русского языка определяет коррупцию как «моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами».

Коррупция проявляется главным образом в **корыстном использовании государственными и муниципальными служащими (публичными должностными лицами) своей власти (прав и властных полномочий, служебного положения, возможностей, авторитета, статуса) для получения имущественной выгоды в личных целях либо в интересах других лиц (физических или юридических) или групп. Именно эти деяния раскрывают основную сущность и особую общественную опасность коррупции** как антиобщественной деятельности публичных субъектов власти, использующих свои права и возможности, связанные с их службой (должностью), для получения имущественных выгод в личных и групповых интересах.

Должностная коррупция и коррупционные преступления, совершаемые должностными лицами в

сфере публичной власти (государственной службы или службы в органах местного самоуправления) с целью получения выгоды и преимуществ имущественного характера путем использования своего служебного положения (полномочий, статуса, возможностей и авторитета), составляют **ядро явления коррупции** и, соответственно, основное **звено коррупционной преступности**, понимаемое как некое целостное явление и вид преступлений. Лишь такие преступления в своей совокупности следовало бы признать, **собственно, коррупционными**, учитывая особо важную роль государственной власти и ее чиновников в управлении делами общества, в судьбах ее членов.

Коррупция в частном секторе, не связанная с должностной коррупцией в сфере публичной власти, сравнительно менее опасна, хотя, безусловно, затрагивает корпоративные интересы коммерческих и иных некоммерческих организаций, интересы службы в этих организациях и личные интересы их сотрудников. Однако это воздействие служебной коррупции в частном секторе не затрагивает интересов всего общества и, по существу, лишь дополняет тот огромный негативный вред, который приносит обществу коррупция должностных лиц.

Подпункт «а» ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ относит к коррупционным деяниям также «незаконное предоставление выгоды» имущественного характера должностному лицу «другими физическими лицами». Речь идет о таких, например, преступлениях, как дача взятки (ст. 291 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ) или активный коммерческий подкуп (ч.ч. 1 и 2 ст. 204 УК РФ), которые более правильно было бы считать **преступлениями (правонарушениями), «продуцирующими»¹** [5, с. 1077] **коррупцию»²** [6, с. 9], **либо «создающими условия для совершения коррупционных преступлений (правонарушений)»** (ч. 1 ст. 14 Закона № 273-ФЗ), **или содействующими (способствующими)³** [2, с. 743] **коррупции и коррупционным преступлениям (правонарушениям)**. К последнему виду проявлений коррупции, понимаемой **в широком смысле** (вместе с содействующими ей деяниями), следовало бы относить, например, легализацию (отмывание) доходов от преступной деятельности (ст.ст. 174, 174.1 УК РФ), организованную преступность, в которой коррупция является необходимым составным элементом, обеспечивающим жизнеспособность и безопасность ее существования («крышевание» правоохранительными и другими органами власти и др.).

¹ «Продуцировать» – производить, создавать».

² Автор также выделяет и «производные от коррупции проявления».

³ «Содействующий» – способствующий, оказывающий содействие».

В Конвенции ООН против коррупции 2003 г. предусматривается уголовная ответственность за: вымогательство или принятие должностным лицом какого-либо неправомерного преимущества (п.п. «б» ст.ст. 15 и 16) либо лицом, руководящим работой организации частного сектора или работающим в такой организации (п. «б» ст. 21); хищение имущества с использованием своего служебного положения (ст. 17), в том числе в частном секторе (ст. 22); злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18); злоупотребление служебным положением (ст. 19) и незаконное обогащение (ст. 20). Это – составы, собственно, коррупционных преступлений, совершаемых публичными должностными лицами или служащими организаций частного сектора. В этой части коррупционной преступности следовало бы особо выделить должностные коррупционные проявления, которые, как уже отмечалось, представляют наибольшую общественную опасность, учитывая, что должностная коррупция нередко сростается с коррупцией частного сектора и становится некой составной частью должностной коррупционной преступности в органах власти. Распространившаяся «социальная зараза» – продажность чиновников всех рангов, уровней и сфер деятельности, охватившая власть, представляющую господствующую в России рыночные отношения, поставила этот «передовой отряд» коррупционеров во главе всей довольно многочисленной и многоликой системы тех лиц, которые всем социальным и духовным ценностям предпочитают власть над другими и наживу, получаемую в том числе и прежде всего, за счет обладания властью.

В систему коррупционной преступности (в ее широком смысле) Конвенция ООН 2003 г. включает и такие преступления, которые на самом деле лишь содействуют коррупционной деятельности должностных лиц и служащих частного сектора, в их числе: обещание, предложение или предоставление указанным лицам какого-либо неправомерного преимущества (п.п. «а» ст.ст. 15, 16, 18 и п. «а» ст. 21). Без такого содействия должностными лицам и лицам, уполномоченным на выполнение управленческих функций в коммерческих и иных организациях, столь широкое, крупномасштабное и системное распространение коррупции в России было бы невозможно, поскольку активное подавление воли и принуждение лица, предоставляющего должностному лицу «неправомерное преимущество» (например, вымогательство взятки), имеет сравнительно небольшое распространение в коррупционной преступности.

К коррупционным преступлениям Конвенция ООН 2003 г. относит и такие деяния, как: отмывание доходов от преступлений (ст. 23), сокрытие после совершения коррупционного преступления или непрерывное удержание имущества, полученного в

результате такого преступления (ст. 24), воспрепятствование осуществлению правосудия по делам о коррупционных преступлениях (ст. 25), участие в качестве сообщника, пособника или подстрекателя в совершении коррупционного преступления или покушение на его совершение (ст. 27). Это – также преступления, лишь содействующие коррупции и (или) препятствующие антикоррупционной деятельности, хотя и тесно связанные с коррупционной и включенные в систему коррупционной преступности в ее широком понимании.

Коррупция, как правило, – существенный признак высокоорганизованной, в том числе транснациональной преступности и одна из причин относительно безопасного и сравнительно продолжительного существования организованных преступных группировок. Коррупционные связи с сотрудниками правоохранительных органов и другими представителями публичной власти дают лидерам и участникам организованных преступных структур возможность получать доходы от своей преступной деятельности более или менее продолжительное время безнаказанно, втягивая в свою орбиту соответствующих должностных лиц. Организованная преступность во многом продуцирует коррупцию, которая, в свою очередь, содействует организованной преступности. С помощью коррупции организованная преступность получает возможность не только скрывать свою преступную деятельность, но и блокировать соответствующую реакцию государства на эту опасную деятельность и ее результаты. Не удивительно, что в Толковом словаре русского языка коррупция определяется как срастание продажных должностных лиц и политиков «с мафиозными структурами» [2, с. 298]. А в преамбулах Конвенции ООН 2003 г. о противодействии коррупции и Конвенции Совета Европы 1999 г. об уголовной ответственности за коррупцию указывается на тесную связь коррупции с организованной преступностью и отмыванием доходов от преступной деятельности, а также с экономической преступностью, то есть с деятельностью представителей бизнес-сообщества.

Таким образом, системный подход при изучении коррупции и коррупционной преступности позволяет установить и вычислить основное звено (ядро) коррупционных проявлений и тесно связанные с ним деяния или составные элементы коррупционной преступности, представляющие наибольшую опасность в данной системе, претендующие на повышенное внимание со стороны субъектов антикоррупционной деятельности. **Первоочередным и постоянным объектом противодействия коррупции должна быть должностная коррупционная преступность, то есть все виды корыстных злоупотреблений властью («административным ресурсом») должностных лиц и получение взятки (в тесной связи с дачей взятки и посредничеством во взяточничестве).**

Особого внимания субъектов противодействия коррупции заслуживают также случаи **организованной и экономической преступности**, прежде всего отмывание доходов от преступной деятельности, **которые обнаруживают коррупционные связи с представителями властных структур**.

Выделение в структуре коррупционной преступности должностных коррупционных проявлений как ядра (основного звена) данной системы и других наиболее важных для обеспечения ее жизнедеятельности продуцирующих коррупцию или производных от нее преступлений позволяет определить основные объекты и направления антикоррупционной политики и деятельности субъектов противодействия коррупционной преступности. Но это перенесение «центра тяжести» в противодействии последней вовсе не означает ослабление антикоррупционного воздействия на все остальные элементы системы коррупционной преступности. Система такого противодействия должна быть адекватной системе действия, против которой она направлена, и также быть единой и дифференцированной как по объектам, так и по направлениям своего воздействия. Только тогда она может быть эффективной. Считаем ошибочной уголовную политику и либерализацию уголовного законодательства, проводимую последние годы в стране, которая направлена на «амнистию капиталов», полученных от преступлений, и ослабление или даже исключение ответственности криминального бизнеса за преступления в сфере экономической деятельности, где особенно высока коррупционная составляющая и где сосредотачивается один из основных источников коррупции. Неэффективность такой политики и законодательных новаций видна, как говорится, «невооруженным глазом». Доходы от преступной деятельности «не спешат» возвращаться из оффшор, вообще из-за границы, где происходит их «отмывание», и где они пополняют инвестиционный капитал других стран, а коррумпированные чиновники, тесно связанные с криминальными бизнесменами, продолжают пополнять свои доходы благодаря криминальным связям и покровительственному отношению к себе и своей противоправной деятельности со стороны власти и закона. Такая уголовная политика, законодательная деятельность и практика правоприменения разрушительно действует на всю систему противодействия коррупции и коррупционной деятельности. Наблюдается очевидная оторванность бессистемно изменяющегося законодательства и практики его применения от практики борьбы и предупреждения коррупции в российском обществе.

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 237-ФЗ от 25 декабря 2008 г., **«противодействие коррупции – деятельность федеральных органов, государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления,**

институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Ключевыми положениями для определения противодействия коррупции как системной деятельности являются также такие, указанные в ст. 3 («Основные принципы противодействия коррупции») Федерального закона № 237-ФЗ основополагающие идеи антикоррупционной деятельности, как «комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, социальных и иных мер» (п. 5); «приоритетное применение мер по предупреждению коррупции» (п. 6); «сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами» (п. 7).

По поводу отмеченных положений исследуемого закона необходимо сделать некоторые замечания, ибо системный подход к определению противодействия коррупции требует оптимальной точности изложенных нормативно-правовых положений относительно всей структуры этой деятельности как единой целостной системы взаимосвязанных элементов и характеристик этих элементов (частей) данной системы.

Так, деятельность по «предупреждению коррупции» (п. «а» ч. 2 ст. 1 Закона) и деятельность по «предупреждению коррупционных правонарушений» (п. «б» ч. 2 ст. 1 Закона), которые являются внешним проявлением коррупции и основным признаком существования этого негативного социального явления, должны быть указаны в одном пункте части 2 ст. 1 Закона как «приоритетное» направление (комплекс мер) в антикоррупционной деятельности. Предупредительная деятельность заключается в выявлении причин и условий, благоприятствующих существованию коррупции в обществе, и направленном на них воздействии с целью снижения их криминогенного потенциала, а значит, и уровня коррупционных правонарушений (преступлений). Это – общесоциальное предупреждение, направленное на снижение коррупции как аморального и антиобщественного явления. В это же время, это – и «недопущение» коррупции и коррупционных правонарушений (преступлений), их «профилактика». К мерам антикоррупционного предупреждения следует относить также «предотвращение» коррупционных правонарушений (преступлений) и их «пресечение» на стадии приго-

товления, кроме случаев приготовления к тяжким или особо тяжким коррупционным преступлениям, где речь может идти уже о противодействии в виде (форме) «борьбы с коррупцией» и коррупционными преступлениями.

В п. «в» ч. 2 ст. 1 Закона говорится о «ликвидации последствий коррупционных правонарушений» как об одном из направлений (комплексе мер, форме, виде) антикоррупционной деятельности. Но «последствие» – это «следствие чего-нибудь» [2, с. 568], «результат чего-нибудь», уже случившегося в прошлом [2, с. 729]. Иначе говоря, «ликвидация последствий коррупционных правонарушений» может быть истолкована как «уничтожение уже наступивших результатов этих правонарушений»⁴ [2, с. 326], что, разумеется, невозможно. Можно лишь «минимизировать или заглаживать вред, причиненный коррупционными правонарушениями. Поэтому редакцию п. «в» ч. 2 ст. 1 Закона логично было бы изложить так: «... по минимизации и (или) максимальном заглаживании вредных последствий коррупционных правонарушений».

По поводу п. 7 ст. 3 Закона, где законодатель в качестве одного из ключевых принципов противодействия коррупции называет «сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами», полагаем целесообразным высказать следующее соображение. В качестве субъектов противодействия коррупции в ч. 2 ст. 1 Закона указываются «институты гражданского общества» и «физические лица», а также «организации», действующие «в пределах их полномочий».

Конвенция ООН о противодействии коррупции 2003 г. говорит об участии в предупреждении коррупции, борьбе с ней в процессе противодействия ей отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, гражданского общества, неправительственных организаций и организаций, функционирующих на базе общих для углубленного понимания обществом факта существования причин и опасного характера коррупции, вовлечения населения в процессы принятия решений органами противодействия и т.п. (ст. 13 Конвенции).

Данное положение Конвенции ООН 2003 г. полностью соответствует ст. 28 Руководящих принципов в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития и нового международного экономического порядка 1985 г., в которых государствам-членам ООН рекомендуется «поощрять и активизировать участие общин на всех этапах предупреждения преступности и уголовного правосудия...».

Еще В.И. Ленин, подчеркивая особые трудности, возникающие в борьбе с таким распространенным в российском обществе явлением коррупции, как

⁴ «Ликвидация» – «уничтожение чего-нибудь».

взяточничество, писал: «Что мешает борьбе с этим явлением? Наши законы? Наша пропаганда? Напротив! Законов написано сколько угодно! Почему же нет успеха в этой борьбе? Потому, что нельзя ее сделать одной пропагандой, а можно завершить, только если сама масса, народная масса помогает» [7, с. 171-172]. Это же самое можно сказать и относительно Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. Наличие этого закона и других нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции, в практике антикоррупционной деятельности не дополняется их неуклонным исполнением и торжеством принципа неотвратимости ответственности за коррупционную деятельность. К тому же этот Закон нуждается в изменении и дополнении. Мудрость гласит: «Сначала нужно, чтобы изменились взгляды людей, тогда уже можно изменять законы». И сам закон, и практика его исполнения сейчас далеко не на высоте.

Рыночные отношения, проникшие в сферу политики и государственного управления обществом, внесли в сферу политиков и публичных должностных лиц вирусы «корыстолюбия» и «продажности», которые вызвали «эпидемию коррупции», создали благоприятные условия для её распространения, а практику противодействия, особенно предупреждения коррупции оторвали от системной и последовательной деятельности, направленной на неуклонное сокращение коррупции и коррупционных правонарушений (преступлений). Микеланджело был прав: действительно, «зло сильно там, где скуден мир добром, и грань меж них проложена нестрога» [8, с. 194].

Участие широких народных масс в антикоррупционной деятельности, целенаправленная активность гражданского общества, отдельных граждан и их организаций на всех этапах этой деятельности имеет особое значение. Взятчники и иные участники коррупционных правонарушений (преступлений) больше опасаются не своих коллег-чиновников, наделенных функциями надзора, контроля за их служебной деятельностью и функцией преследования за корыстное злоупотребление служебным положением, казнокрадство и иные виды коррупционной деятельности, а сознательных граждан, для которых коррупция – нетерпимое зло, с которым они готовы бороться, если, конечно, «власть имущие» не на словах, а на деле проявят политическую волю относительно «неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений» (п. 4 ст. 3 Федерального Закона) и наделят «институты гражданского общества, организации и физических лиц» необходимыми «полномочиями», о которых упоминается в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. При системной коррупции властные структуры противодействия коррупционным правонарушениям (преступлениям) во многом

неэффективны, и «глаз народа», наделенного ответственными полномочиями в сфере антикоррупционной деятельности, способен существенно корректировать, подталкивать и оказывать реальную помощь сотрудникам правоохранительных, надзорных и контрольных органов государства, активизировать их противодействие коррупции, содействовать пополнению этих органов честными и нравственно здоровыми кадрами, очистке аппарата власти от коррумпированных чиновников. Было бы целесообразно в связи с этим воссоздать органы общественного (народного) контроля, используя в какой-то мере структуру, близкую к действовавшей в Советском Союзе, на основе специального федерального закона, наделив эти органы в основном теми же полномочиями, которыми обладают субъекты антикоррупционной деятельности государства, или которые могут осуществлять эту деятельность по согласованию и (или) во взаимодействии с правоохранительными или контрольными органами, органами государственной власти и местного самоуправления. Аналогичными полномочиями федеральным законом следовало бы наделить также Общероссийский народный фронт (ОНФ) РФ, а также граждан (физических лиц) и некоторые другие их организации и институты гражданского общества, отразив эти полномочия в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», добавив к его названию **«экономической и общественной безопасности»**, в соответствующих федеральных нормативно-правовых актах, которые должны стать надежной правовой основой предупредительной деятельности народа и участия общественности в предупреждении коррупции и в борьбе с коррупционными правонарушениями (преступлениями).

Приоритетное применение мер по предупреждению коррупции вполне объяснимо, поскольку это связано с воздействием на причинный комплекс, порождающий коррупционные проявления и облегчающих коррупционные правонарушения (преступления), их распространение и превращение в жизнеспособную систему. Ст. 21 Руководящих принципов в области предупреждения и уголовного правосудия... («Предупреждение преступности как элемент социальной политики») говорит о том, что основу предупреждения составляют: обеспечение справедливого экономического развития; устранение явлений несправедливости; защита прав человека и др. В то же время ст. 35 Руководящих принципов («Социальное неблагополучие и неравенство») рекомендует странам-участникам ООН: облегчить тяжелую участь лиц, находящихся в неблагоприятном положении; гарантировать социальное равенство, беспристрастность и справедливость, исходя из того, что «достижение подлинной социальной справедливости в области распределения матери-

альных и духовных благ всех членов общества, ликвидация всех форм эксплуатации, социального и экономического неравенства и угнетения, а также реальная гарантия всех основных прав человека и свобод представляют собой главный залог успехов в борьбе с преступностью и ее полного искоренения из жизни общества».

К сожалению, основные (и главные) причины современной преступности и, конечно, ее коррупционной и более общей, корыстной, а также должностной составляющих носят глобальный и системный характер, срослись с рыночными отношениями, с господствующей в обществе системой социальных и духовных ценностей, когда на первый план в этой системе выходит не добро как наиболее важная духовная ценность, а добро как материальная ценность (богатство, деньги, вещи и т.п.), поэтому даже искреннее стремление (во что хочется верить) настоящего руководства России искоренить или максимально минимизировать криминогенное воздействие этих причин на общество, на кардинальное снижение коррупции в стране представляется неосуществимым, хотя и заманчивым проектом.

Противодействие коррупции может быть максимально эффективным, если оно тесно связано с реформами и другими мерами, направленными на совершенствование сложившихся в современной России общественных отношений, прогрессивное развитие российского общества, на достижение подлинной социальной справедливости в распределении материальных и духовных благ, на ликвидацию всех форм эксплуатации, социального и экономического неравенства и угнетения, на облегчение тяжелой участи лиц, находящихся в тяжелом материальном, ином затрудненном положении, на защиту жертв преступлений и злоупотреблений властью.

В подсистеме специально-криминологических мер предупреждения коррупции и коррупционных правонарушений (преступлений) необходимо неуклонно на постоянной основе осуществлять комплекс таких, например, профилактических мероприятий, как: последовательная борьба с бюрократизмом и волокитой, вседозволенностью и фактической бесконтрольностью чиновников; меры, направленные на то, чтобы сделать их служебную и иную социально значимую деятельность максимально прозрачной; добиваться максимальной подотчетности за их деятельностью по управлению финансами и иными государственным и муниципальным имуществом и распределением подчиненных им финансов и имущества; осуществлять постоянный и эффективный контроль за деятельностью должностных лиц и других служащих публичного сектора в сфере предпринимательской и экономической деятельности; оптимальное сокращение аппарата государственной власти и органов

местного самоуправления; подбор и расстановка кадров в публичном секторе не только по их профессиональной пригодности и деловым качествам, но и по высоким нравственным свойствам личности тех, кто претендует на должности, а также избавление от тех сотрудников, которые были замечены в нечестности, корыстолюбии и для которых личный интерес предпочтительнее служебного и общественного интереса; установление здорового нравственного климата на службе, в общении чиновников, в котором господствует нравственно здоровая, служебная, законопослушная и ответственная атмосфера, а не алчность, стремление к обогащению, грубость и равнодушие или «барское» отношение к гражданам, их правам и нуждам; строгий и беспристрастный контроль над доходами чиновников, правильным и неизменным составлением ими деклараций о своих доходах и расходах, о доходах и расходах членов их семей и их близких и др. Все это можно успешно решать лишь путем большего добротворческого труда при наличии доброй воли политического руководства страны, финансовой поддержки государства, в какой-то части «частного» бизнеса.

Идея бескомпромиссного противодействия коррупции должна стать общей для руководства и граждан России. Только тогда может возникнуть целостная, максимально эффективная система противодействия, основанная на доверии народа к правящему режиму власти и на реально проводимой им политике социальной справедливости, утверждения в обществе подлинного равенства граждан, высокой нравственности, исключающей проявления алчности, эгоизма, властолюбия, лжи и бесчестия, которые составляют социально-психологический фундамент коррупции.

К сожалению, новая буржуазная власть в Российской Федерации в своей основе, судя по её политике и практической деятельности, далека от трудового народа, вынужденного лишь мечтать о социальной справедливости. Как писал А. Камю: «власть неотделима от несправедливости. Хорошая власть – это здоровье и осторожное управление несправедливостью». Худая слава о власти, утвердившейся в стране с приходом рыночных отношений, проникла в сознание наших граждан и вызывает недоверие и к тем ее структурам, которые являются субъектами противодействия коррупции. О такой, видимо, власти Э. Севрус говорил:

*«Та власть, что беззаконие творит,
Приумножая бедных и несчастных,
Впоследствии умеет делать вид,
Что к этим безобразьям не причастна».*

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ является базовым нормативным правовым актом, на основе которого должны приниматься другие нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупции. Его оптимизация и

совершенствование играют особо важную позитивную роль в укреплении правового основания такого противодействия. В этом законе дается некая, к сожалению, не совсем жизнеспособная и далеко неполная система мер противодействия коррупции, которая нуждается в дополнении и совершенствовании.

Так, среди основных принципов противодействия коррупции (ст. 3 Закона) не называется **принцип справедливости**, который должен занимать основное место в системе этих принципов, **ибо достижение социальной справедливости – основополагающая идея и цель противодействия коррупции**.

В то же время законодатель называет среди принципов противодействия коррупции **принцип «неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений»**. Принцип – это такая руководящая идея, которая должна пронизывать все структуры антикоррупционной деятельности и реализовываться в процессе ее осуществления. При достаточно высоком уровне латентности коррупционных правонарушений (преступлений) включение этого принципа в систему принципов противодействия коррупции едва ли обоснованно. **Неотвратимость ответственности – это составная часть принципа справедливости**, который не нашел своего отражения в данном законе. Можно было бы ограничиться указанием, например, на то, что, осуществляя противодействие коррупции и коррупционным преступлениям, субъекты противодействия должны стремиться к тому, чтобы **«добиваться неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений»**. Это было бы правдоподобно.

В п. 4 ст. 6 и ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ говорится об обязанности кандидата на должность и должностного лица государственного или муниципального органа предоставлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей и об ответственности должностного лица за непредставление таких сведений, либо предоставление заведомо недостоверных или неполных сведений (ч. 8 ст. 8 Закона). Для того, чтобы указанные требования не оставались лишь пожеланием, а их выполнение было подкреплено более строгой и реальной гарантией, более действенной мотивацией выполнения, в указанное положение закона следовало бы внести дополнение»: в ч. 3 ст. 8 Закона после слов «в соответствии с законодательством Российской Федерации» добавить: **«за непредставление представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи, близких родственников, других близких лиц, а также за представление заведомо ложных сведений о таких доходах и расходах, должностное лицо госу-**

дарственного или муниципального органа может быть привлечено не только к дисциплинарной, но и к административной или уголовной ответственности».

Одновременно в УК РФ и в КоАП РФ должны быть сформулированы соответствующие составы коррупционных административных правонарушений и преступлений. Уголовная ответственность, в отличие от административной, должна быть связана с повторным совершением аналогичного правонарушения, административной преюдицией и (или) размером скрываемых лицом доходов, имущества и обязательств имущественного характера.

Некоторые положения данного Федерального закона, не подкрепленные необходимыми и реальными правовыми гарантиями их выполнения, вызывают скептическое отношение.

Так, в ч. 1 ст. 9 Закона говорится об обязанности служащего «уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных преступлений», а в ч. 2 ст. 11 Закона – о его обязанности «в письменной форме уведомлять своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно». Думается, что это – больше пожелания, чем реализуемые требования.

Во-первых, в среде государственных и муниципальных служащих, где коррупционные связи и личная заинтересованность не являются исключением, еще в большей мере, чем во всех российском обществе, доносительство считается чем-то недостойным, неодобряемым деянием.

Во-вторых, при системной коррупции в публичном секторе, в котором добросовестному выполнению своих служебных обязанностей нередко предпочитают удовлетворение своей корыстной или иной заинтересованности путём использования своего служебного положения, едва ли можно ожидать того, что указанные требования будут добросовестно выполняться. Последнее можно ожидать разве что от чиновников, которые в промежутке между совершением коррупционных правонарушений или из карьеристских соображений могут сообщить соответствующие сведения, либо когда подозревают, что их «подставляют», создают возможности для разоблачения их коррупционного поведения. Такое притворное «антикоррупционное» поведение среди должностных лиц можно предположить.

Относительно совершенствования уголовно-правовых мер противодействия коррупции считаем целесообразным напомнить о необходимости криминализации незаконного обогащения и возвращения в УК России конфискации имущества как

дополнительного вида наказания, назначаемого за корыстные, в том числе коррупционные преступления. Ответственность за незаконное обогащение в виде лишения свободы, дополненная общей или частичной, но существенной конфискацией имущества, способна остановить преступную деятельность значительного числа коррупционеров. Вор не только должен «сидеть в тюрьме», но и вернуть наворованное имущество и полностью возместить своей жертве причиненный им вред.

Нельзя не согласиться с В.В. Астаниным, по мнению которого «практика предупреждения коррупции или отсутствует, или ее эффективность находится на низком уровне». Если к этому добавить «коррупционные ошибки» или другие недостатки правосудия по коррупционным уголовным делам, а также несовершенство самого антикоррупционного законодательства, то о противодействии коррупции, как некой успешной системе антикоррупционной деятельности в нашем Отечестве, нельзя и думать. Несвершенство этой системы очевидно. В отечественной доктрине уголовного права и криминологии даются вполне обоснованные рекомендации о том, как оптимизировать систему противодействия коррупции и коррупционным правонарушениям (преступлениям), как сделать эту несовершенную систему более жизнеспособной и эффективной. Но многие важные предложения ученых и юристов-практиков, к сожалению, остаются не услышанными и без поддержки властных структур. Власть не должна быть такой, как её характеризует Э. Севрус:

*Коррупция, разруха и разбой,
Инфляция безудержно лютует,
А власть сидит, довольная собой,
И, как ведется, в ус себе не дует.*

Не хочется так думать, но какие-то «нехорошие» мысли относительно российской власти и её неискреннего поведения в сфере антикоррупционной деятельности напрашиваются.

Для многих чиновников власть означает возможность служить «крышей» для бизнеса, заниматься лоббизмом или роскошно отдыхать от долгих неправедных трудов. И при этом не только руководить богатыми, но и быть самими богатыми, извлекая прибыль из пребывания во власти, брать деньги, но ни за что не отвечать.

Вполне очевидно, что В.В. Путин хотел бы минимизировать должностную коррупцию, понимая, что она приносит самые большие проблемы наряду с проблемами медицины, образования, бедностью, безработицей и ЖКХ. Коррупция бьет по его имиджу, снижает его рейтинг, вызывает растущее недовольство у российских граждан. Он не может отстранить от власти старую «элиту», поскольку «опричников» ему набрать, видимо, неоткуда. «Единая Россия» – не доминирующая партия, а партия власти, поскольку она выросла «сверху», была приспособлена под

«вождя» и фактически не опирается на большинство народа, хотя в результате удачных избирательных технологий и манипуляций получила подавляющее большинство мандатов в Государственной Думе РФ в процессе последней избирательной компании. Хорошо понимая, что «партия власти» и российская «элита», которая в определенной своей части является прозападной, проамериканской, встроена в коррупционные цепочки, недостаточно прочные опоры в борьбе с коррупцией, В.В. Путин инициировал создание Общероссийского народного фронта (ОНФ), который вносит реальный вклад в эту борьбу. Однако пока в стране не сформируется система институтов гражданского общества, которые могли бы реально контролировать власть, пока не выработан единый универсальный подход ко всем без исключения чиновникам в процессе антикоррупционной деятельности, пока исполнение законов не станет обязательным и для «круга избранных», пока власть и богатство не будут разделены, пока не будет разработана системная уголовная политика о противодействии коррупции, которая будет гарантированно при поддержке общественности и ее структур реализовываться в законодательной, правоприменительной и предупредительной деятельности субъектов противодействия коррупции, победить коррупционеров, заставить их ограничить свои коррупционные аппетиты не получится.

Литература:

1. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. – URL: http://www.rg.ru/2009/11/13/poslanie_tekst.html.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеол. выражений / Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. им. В.В. Виноградова, 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – 939 с.
3. Сидоров Б.В., Кишин В.Г. Коррупция и противодействие коррупции: законодательное определение, критический анализ и вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства / Под общ. ред. Б.В. Сидорова. – Казань: Центр инновационных технологий, 2009.
4. Кузнецова-Маренко И. Если бы у нас выполнялись все законы // Право и жизнь. – 2009. – № 1/54. – С. 32-35.
5. Советский энциклопедический словарь: [Ок. 80000 слов] / Гл. ред. А.М. Прохоров, 2-е изд. – М.: Сов. энцикл. 1982. – 1599 с.
6. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... док. юрид. наук – М., 2009. – 37 с.
7. Ленин В.И. Новая экономическая политика и задачи политпросветов // Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 44. Изд. 5-е – М.: Политиздат, 1970. – С. 155-175.
8. Энциклопедия мысли: сборник афоризмов и изречений от древности до наших дней: В 2 кн. / Сост. И.Б. Беляева, С.А. Казанцева, И.Э. Платонова. – СПб.: Респекс, 2000. – 590 с.

System Approach to Solution of Anti-Corruption Problem

B.V. Sidorov

Kazan (Volga Region) Federal University

The paper presents the system analysis of corruption and corruption-related crimes as well as all forms of anti-corruption. The author gives and substantiates the recommendations aimed at improving legal basis of anti-corruption activities, creating system of anti-corruption measures and mainstreaming of citizens, non-governmental organizations and Russian civil society in their anti-corruption activities.

Key words: corruption, corruption-related crimes, system, corruption connections, public officials, law, countermeasures, fight, prevention, legislation improvement.

