

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Актуальность вопросов противодействия коррупции, пожалуй, ни у кого сомнений не вызывает. Подтверждением этому служит Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы, подписанный Президентом России в целях организации исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».⁵⁸⁴ Отметим, что упомянутым Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля № 460 Национальный план противодействия коррупции 2008 года изложен в новой редакции⁵⁸⁵.

Из международных документов следует отметить Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. Россия ратифицировала Конвенцию в 2006 г., за исключением статьи 20 «Незаконное обогащение». В этой статье речь идет о значительном увеличении активов публичного должностного лица, превышающих его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать⁵⁸⁶.

В этом же году, в модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятым 15 ноября Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ, отмечено, что меры предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений в рамках уголовных дел должны регулироваться уголовно-процессуальным законодательством (ст. 10, 11, 22)⁵⁸⁷.

Казалось бы, все выглядит вполне благополучно и правовые основы противодействия коррупции созданы. Но, к большому сожалению, это внешнее, очень обманчивое впечатление, которое очень активно пропагандируется и поддерживается, в том числе и средствами массовой информации.

⁵⁸⁴ <http://korrossia.ru/legislation/3109-nacionalnyy-plan-protivodeystviya-korruptcii-na-20122013-gody.html>.

⁵⁸⁵ http://президент.рф/ref_notes/518.

⁵⁸⁶ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

⁵⁸⁷ См.: Документы СНГ по вопросам уголовного права, процесса и прокурорского надзора. — Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. — С. 183–184, 193–194.

Немного истории. Так, еще в 1993 г. Верховным Советом Российской Федерации был принят Закон РФ «О борьбе с коррупцией», но был оставлен без рассмотрения Президентом России. Второй и третий ФЗ «О борьбе с коррупцией» были приняты ГД и одобрены СФ ФС России в 1995 и 1997 гг. На эти законы также было наложено вето Президентом.

Представляется, что антикоррупционное законодательство совершенствуется крайне медленно, а применяемых сегодня государством мер, на наш взгляд, все-таки недостаточно, так как, прежде всего содержательная сторона принимаемых законов и подзаконных нормативных правовых актов оставляет желать лучшего. Например, Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы изобилует такими словосочетаниями, как «продолжить работу», «организовать подготовку», «принять меры», «организовать рассмотрение» и т. п. По содержанию все планируемые мероприятия носят организационный характер и не предполагают ратификацию статьи 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции, а также внесения изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательства, что, на наш взгляд, является самым важным.

С другой стороны, многие ученые, в том числе и Ваш покорный слуга, отмечали и отмечают, с одной стороны, необходимость системного, комплексного подхода к рассматриваемым проблемам правового регулирования. А, с другой, и то, что бороться с социальным явлением под названием «коррупция», которое длительное время остается неуязвимым с позиций уголовного и уголовно-процессуального права, только средствами этих отраслей права чрезвычайно тяжело⁵⁸⁸. И в этом смысле принятый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы внушают определенный оптимизм.

Вместе с тем полагаем, что необходимо дальнейшее совершенствование прежде всего уголовно-правовых мер по противодействию коррупции, изменение гражданского и административного законодательства, а также законодательства о государственной службе. Это, если хотите, правовая позиция.

Обратимся к практике противодействия коррупции. Она очень противоречивая, совершенно по-разному оценивается государственными и общественными институтами и именно в этом, на наш взгляд, основной конфликт интересов в механизме противодействия

⁵⁸⁸ 5 См.: Букаев Н. М., Горбунова Ю. А., Смахтин Е. В. Особенности расследования преступлений, связанных с коррупцией: правовой и криминалистический аспекты : учеб. пособие. — Сургут : Нефть Приобья, 2002. — С. 8–28.

коррупции. Конфликт интересов существует на самых разных уровнях и суть его в разных оценках эффективности противодействия коррупции со стороны государственных и общественных институтов. Приведем некоторые примеры.

1. Так, согласно п. 1.1.1. Национальной стратегии противодействия коррупции 2010 г. «в России создана законодательная база противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции». А из доклада Общественной палаты, опубликованного 3 ноября 2011 г., следует, что коррупция в нашей стране приняла системный характер, разрушая экономику и право. Еще «грустнее» обществу стало после опубликования весьма солидной международной неправительственной организацией (ТИ) в конце 2011 г. рейтинга России, находящейся в зоне очень высокой коррупции. Мы оказались на 143 месте, а рядом с нами в этом рейтинге расположились такие страны как Нигерия и Уганда. Справедливости ради отметим, что мы и ранее не занимали высоких мест.

2. В числе задач, которые ставит перед государственными органами Президент России и Правительство России упростить процедуру оформления документов, сократить количество чиновников. Это, с одной стороны. А с другой, мы с Вами знаем, что сегодня пенсионерам, малоимущим гражданам практически невозможно оформить в собственность жилье, земельный участок, гараж и т. п. Помимо пенсионеров и малоимущих, огромное количество работающего, трудоспособного населения, не имея свободного времени, также не могут узаконить свои права на имущество. При этом, понятно, что создавая подобный механизм, преследовалась благая цель — исключить случаи незаконного оформления, в том числе и проявления коррупции, а на деле созданный механизм непреодолим для большинства обычных граждан, а проявления коррупции и случаи незаконного оформления ни для кого, по-прежнему, не секрет. Я считаю, что практически все позитивные идеи Президента и Правительства России не реализуются именно из-за чиновничьего произвола и бюрократизма. И это очень серьезная политическая, экономическая и правовая проблема.

3. Явное несоответствие активов чиновника и уровня его жизни, его законным доходам. Так, по разным оценкам, чиновники составляют около 60 % покупателей элитного жилья в Москве, стоимостью 1,5–2 млн долларов США. Естественно, что эти обстоятельства также очень раздражают общество, особенно средний класс и малоимущих граждан, которые прекрасно понимают, какова официальная зарплата чиновника.

4. Практика свидетельствует, что социальное напряжение вызывает в обществе и реакция властей на т. н. «выявленные случаи» кор-

рупции. Это практически всегда делается показательно, чтоб другим неповадно было. То есть, коррупционер отторгается от системы, его увольняют, снимают с занимаемой должности, лучше, как говорится, задним число. Если же возбуждается уголовное дело, поражает другое. С одной стороны, привлеченный к ответственности чиновник вопиет: «я ж свой, все так делают!». Но, с другой, уже будучи отторгнут системой, наказывается по всей строгости закона. Этот конфликт тоже носит очень яркий характер. Прежде всего, с точки зрения справедливости назначаемого наказания. Ведь на уровне уголовного закона идет либерализация наказания по экономическим преступлениям, в т. ч. и по тем составам, где возможны проявления коррупции. Несмотря на либерализацию закона привлекаемый к ответственности чиновник довольно часто лишается свободы. Я отдаю себе отчет, что возможны разные ситуации, а решения по конкретным делам принимает суд. Но границы судейского усмотрения сегодня очень широки, практически безразмерны. Представляется, что должны быть выработаны единые стандарты и подходы к назначению наказания по коррупционным преступлениям. Вызывают недоумение случаи, когда, например, по взятке в 500 рублей чиновник получает несколько лет лишения свободы, а за несколько миллионов рублей — это же наказание применяется условно.

5. Особо негативную социальную роль играет и статистика. Правоохранительные органы стали заложниками ситуации. От них требуют показателей. И как следует из статистических показателей по линии противодействия коррупции, мы уже очень многое сделали, опять же исходя из цифр. Если проанализировать субъектный состав привлекаемых к ответственности коррупционеров, то подавляющее большинство из них это полицейские, учителя и врачи. Нетрудно понять, что эти данные не отражают действительного положения дел и это тоже скрытый социальный конфликт между государством и обществом.

Перечень проблем и противоречий в механизме противодействия коррупции можно было бы продолжить. Но уже возникает известный риторический вопрос: что делать?

Полагаем, что прежде всего, необходимо:

1. Продолжить реформы, в первую очередь ратифицировать ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, предусматривающей ответственность должностного лица за увеличение активов, превышающих его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать.

2. Один из коррупциогенных факторов бюрократия. В настоящее время, как уже отмечалось, можно говорить о разгуле бюрократии, количество чиновников увеличилось и по оценкам общественных институтов их количество в России сегодня равно их количеству во

всем СССР. Зачастую, чиновничьи барьеры преодолеть просто невозможно. Эти вопросы нужно снять незамедлительно, откладывая, что об этом стали говорить, в т. ч. и об усилении общественного контроля за этими вопросами.

3. Нужна последовательная работа по дальнейшему развитию институтов гражданского общества, гласности и открытости в действиях государства.

4. Работать по установлению тесной взаимосвязи теории и практики. Например, путем проведения подобных конференций, привлечения ведущих ученых к разработке проектов федеральных и местных законов, наконец, учитывать мнение науки в практической деятельности и т. п.

Убеждены, что решение этих задач позволит достичь более высокого уровня противодействия коррупции.