

## **Гражданское общество и правовое государство. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: С ЧЕГО НАЧАТЬ?**

Автор: О. Н. ВЕДЕРНИКОВА

В последнее время в нашей стране часто говорится о необходимости борьбы с коррупцией. Слова "коррупция" и "коррупированный" практически не сходят со страниц прессы, регулярно оповещающей граждан о новых фактах взяточничества среди чиновников различных ведомств. В этих условиях общественность страны все чаще задается вопросом: чем вызвано усиленное внимание к данной проблеме со стороны правоохранительных органов? Реальным ростом коррупции, которую невозможно более утаить за служебными дверями? Осознанием опасности данного явления, парализующего нормальную экономическую и политическую жизнь страны? Или же поимка отдельных казнокрадов носит показательный и "заказной" характер, чтобы успокоить общественность, давно и твердо уверенную, что взятки берут все, разница лишь в "стоимости" того или иного чиновника?

А может быть, активизация борьбы с коррупцией носит вынужденный характер и осуществляется под давлением влиятельных международных групп и организаций, которым надоело платить большие суммы в виде "отката" российским чиновникам, готовым за определенную мзду обеспечить иностранному капиталу выход на российский рынок и доступ к российским природным богатствам? В 1990-е гг., в начале капиталистической трансформации, когда иностранцам необходимо было проникнуть в политику и экономику страны, они с готовностью платили российским чиновникам за все и всем: наличными суммами, переводом денег на счета в зарубежных банках, поездками за границу, огромными гонорарами за лекции и книги, оплатой обучения детей за границей и т.д. Теперь же, когда коррупция стала массовой и разъедает страну, мировая общественность все чаще обвиняет Россию в том, что она является криминальным, "провалившимся" государством, в том смысле, что демократические реформы в ней провалились и вместо них процветают преступность и коррупция.

У Президента Российской Федерации В. Путина были веские причины для того, чтобы в конце ноября 2003 г. подписать Указ об образовании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, первое заседание которого состоялось 12 января 2004 г. В состав этого совещательного органа вошли Председатель Правительства РФ, спикеры Совета Федерации и Государственной думы, Председатели Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов. В рамках Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией созданы две комиссии: по противодействию коррупции и по служебной этике.

Президентом были охарактеризованы отправные позиции, от которых необходимо отталкиваться при выработке антикоррупционной политики в стране: 1) определение понятия и характеристики коррупции, ее общественной опасности и распространенно-

---

*Ведерникова Ольга Николаевна - доктор юридических наук, профессор Российской правовой академии Министерства юстиции РФ.*

сти в различных слоях общества; 2) установление основных криминогенных факторов, детерминирующих коррупцию; 3) разработка мер предупреждения коррупции. Данный подход соответствует методологии изучения преступности, выработанной специальной отраслью знаний - криминологией, представляющей социолого-правовую науку, которая изучает преступность, личность преступника, причины и условия преступности, пути и средства ее предупреждения.

Отечественная криминология накопила значительный багаж средств борьбы со взяточничеством и иными экономическими преступлениями, всегда оперативно реагируя на изменение форм данного вида преступной деятельности [Яковлев, 1988; Волженкин, 1990]. Первые обстоятельные исследования, раскрывающие сущность и закономерности коррупции в новых экономических и политических условиях, появились в нашей стране еще в начале 90-х гг. XX в. [Мишин, 1991; Максимов, 1994; Кабанов, 1995]. Начиная с середины 90-х гг. опубликовано уже несколько десятков крупных работ [Кирпичников, 1997; Григорьева, 1999], проведено множество научно-практических конференций и "круглых столов" [Россия... 2000; Коррупция, 2001], защищено более десятка кандидатских диссертаций, посвященных различным аспектам борьбы с коррупцией в изменившихся социально-политических условиях [Мизерий, 2000; Селихов, 2001; Богуш, 2004]. С 1991 г. в стране действуют "Российская криминологическая ассоциация" (президент - профессор А. Долгова), которая имеет отделения в большинстве субъектов Российской Федерации и объединяет свыше 600 криминологов, а также целая сеть исследовательских центров по проблемам организованной преступности и коррупции (в Москве, Санкт-Петербурге, Саратове, Иркутске и Владивостоке).

Кроме того, в стране создан Национальный антикоррупционный комитет, представляющий собой общественную организацию, учрежденную группой российских политиков и общественных деятелей. Еще в 2000 г. он разработал Программу антикоррупционной политики России, в которой предусмотрены как общие, так и специальные антикоррупционные меры, в том числе направленные на противодействие низовой коррупции силами гражданского общества [Программа... 2000]. Социологические исследования фонда ИНДЕМ показали, что самые крупные объемы коррупционных сделок производят так называемые коррупционные сети [Сатаров, 2002; Римский, 2004].

Возникает вопрос: почему сейчас, когда уже существует огромный массив научных изысканий, программы и законопроекты о борьбе с коррупцией, возникла необходимость, по мнению Президента РФ, "дать точную квалификацию самому понятию "коррупция""? Следует признать, что для такой постановки вопроса имеются определенные основания.

### **Понятие и характеристика коррупции**

В настоящее время в России отсутствует единое общепринятое понятие коррупции. Отечественное законодательство, являющееся, как правило, источником наиболее точных дефиниций, такое понятие не использует, тогда как в российской юридической науке существует многообразие подходов к его определению. Кроме того, происходит постоянное изменение границ понятия "коррупция" под влиянием международного уголовного права, крайне озабоченного распространением коррупции в мире и пытающегося найти новые подходы к этой проблеме, в том числе путем расширения самого понятия.

Сравнительно недавно наиболее распространенным определением коррупции было следующее: "Коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях". Данное определение содержалось в Справочном документе о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН (1995 г.), и было воспринято российской криминологической наукой, а также специалистами других отраслей знаний. При этом устоявшимся подходом к пониманию коррупции является представление о том, что "коррупция - скорее, синтетическое социальное или криминологическое понятие, чем правовое, поэтому ее надо рассматри-

вать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов деяний" [Лунеев, 1997]. Поэтому отечественные криминологи нередко используют собирательное понятие "коррупционная преступность" как синоним термина "коррупция". "Под коррупционной преступностью понимается совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей" [Криминология, 2001, с. 558].

В данном определении нашло отражение происхождение термина "коррупция" от латинского *corruptio*, под которым понимается подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц и государственных чиновников. В условиях перехода России к рыночной экономике возникла система отношений, основанных на купле-продаже всего и вся, поэтому купля-продажа чиновников и их полномочий - неотъемлемый элемент общества, основанного на рыночной психологии и менталитете мелких лавочников. Вопрос лишь в том, является ли такая психология и такой менталитет адекватным культурно-историческому своеобразию России и почему в нашей стране не работают антикоррупционные защитные механизмы?

Ядром коррупции, несомненно, является взяточничество, которое состоит в получении должностным лицом материальной выгоды за совершение определенных действий, связанных с использованием своего служебного положения. На Руси понятие "взяточничество" издавна ассоциировалось с двумя видами деяний: мздоимством и лихоимством. Мздоимство по дореволюционному российскому законодательству - это получение взятки чиновником за действие (бездействие), выполненное им без нарушения служебных обязанностей, лихоимство - те же действия, но связанные с нарушением служебных обязанностей. Ответственность за взяточничество в России впервые была установлена в Судебнике 1497 г., дополнена в Соборном уложении 1649 г. и существенно расширена Указами Петра I (1713 - 1724 гг.), который установил уголовную ответственность не только за получение, но и за дачу взятки, а также распространил нормы о взяточничестве на всех лиц, находившихся на государственной службе. В качестве меры уголовной ответственности за взяточничество была установлена смертная казнь, сопряженная с конфискацией имущества: "казнить смертью натуральною или политическою, по важности дела, и всего имения лишить" [Кабанов, 1995]. В Советской России, согласно Уголовным кодексам 1922 и 1960 гг., получение взятки должностным лицом при отягчающих обстоятельствах также наказывалось смертной казнью с конфискацией имущества.

Согласно действующему Уголовному кодексу РФ 1996 г. под взяточничеством понимаются два вида преступлений: получение взятки (ст. 290) и дача взятки (ст. 291)<sup>1</sup>. Получение взятки - это "получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе". Кроме того, уголовно наказуемым является получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) (ч. 2 ст. 290). Уголовный кодекс предусматривает повышенную уголовную ответственность высших должностных лиц (ч. 3 ст. 290), занимающих государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно глав органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 290).

---

<sup>1</sup> В международном уголовном праве данные деяния принято обозначать термином "подкуп", включая "активный подкуп" (получение и вымогательство взятки) и "пассивный подкуп" (обещание или дача взятки).

В отличие от ранее действовавшего законодательства, современным взяточникам ни смертная казнь, ни конфискация имущества не грозят. В худшем случае, при получении взятки с отягчающими обстоятельствами (группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; с вымогательством взятки; в крупном размере), предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от 7 до 12 лет со штрафом в размере до 1 млн. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 5 лет либо без такового. При этом крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие 150 тыс. руб. (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. N 162-ФЗ).

Взяточничество - основной вид коррупции, однако далеко не единственный. Российские ученые отмечают, что прямо коррупционными или, как правило, сопровождаемыми коррупцией, являются многие другие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом: коммерческий подкуп, присвоение и растрата, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог, вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта, а также ряд деяний, которые зачастую сопровождаются взяточничеством [Криминология, 2004, с. 378].

Современное международное уголовное право не ограничивает понятие коррупции злоупотреблением государственной властью, но включает неправомерные действия должностных лиц коммерческих организаций, а также относит к коррупционным преступлениям, кроме взяточничества (подкупа), ряд преступных деяний, связанных со злоупотреблением служебным положением. Так, Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., все виды коррупции классифицирует по двум группам: коррупция в публичном секторе и коррупция в частном секторе. В свою очередь, к числу коррупционных преступлений в публичном секторе относятся: 1) подкуп национальных публичных должностных лиц; 2) подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; 3) хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; 4) злоупотребление влиянием в корыстных целях; 5) злоупотребление служебным положением; 6) незаконное обогащение. Коррупция в частном секторе представлена двумя деяниями: подкуп и хищение имущества. На основании изложенного наиболее приемлемым следует считать следующее определение коррупции: "Коррупция - это злоупотребление должностными полномочиями в целях получения выгоды".

Криминологические исследования показали, что коррупция в России на рубеже XX-XXI вв. фактически расширилась и становилась все более общественно опасной. Об этом свидетельствует рост числа коррупционных преступлений в период 1998 - 2002 гг. Согласно официально опубликованным данным в указанный период наблюдалась следующая динамика зарегистрированных коррупционных преступлений: количество случаев взяточничества возросло с 5807 до 7311, или на 26%; коммерческого подкупа - с 974 до 2780, или на 185%; присвоения или растраты - с 39322 до 47959, или на 22%. Общий объем выявленных коррупционных преступлений только по трем указанным группам деяний составил в 2002 г. 58050 противоправных актов.

С учетом среднего коэффициента латентности, отражающего число преступлений, скрытых от учета, реальное число совершенных коррупционных преступлений по меньшей мере в четыре раза выше официально зарегистрированного и составляет не менее 232 тыс. в год. Однако известно, что уровень латентности коррупции превышает средние показатели, поскольку данный вид деяний относится к числу так называемых "преступлений без жертв", совершаемых в форме сделки и в условиях неочевидности, то есть скрыто от посторонних глаз. Поэтому реальные размеры коррупции значительно больше указанных выше.

По данным исследования 2002 г., проведенного международной неправительственной организацией "Международная прозрачность" (*Transparency International*), Россия

входит в число 30 наиболее коррумпированных стран мира наряду с такими странами, как Гондурас, Индия, Танзания и Зимбабве. Как считают организаторы исследования, его результаты свидетельствуют о высоком уровне коррупции в беднейших странах мира, что подтверждает взаимосвязь между бедностью и взяточничеством, коррумпированностью политической элиты и деятельностью недобросовестных инвесторов [Corrupt... 2002].

### **Факторы, влияющие на формирование и развитие коррупционной преступности в России**

Основные причины коррупции хорошо известны руководству страны. Как отметил Путин на упомянутом в начале статьи заседании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, "коррупция тесно связана с различными формами злоупотребления властью, причем на всех ее уровнях"; "корни коррупции находятся в самих изъянах устройства экономической и административной жизни, подпитываются некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективного внешнего контроля за деятельностью должностных лиц и органов власти". В этой связи позволю себе остановиться лишь на основных криминогенных факторах.

*Экономические причины коррупции* как вида корыстной преступности коренятся в фундаментальных социально-экономических проблемах жизни общества, оказавшегося неспособным сочетать экономический прогресс и частную собственность с социальной защищенностью людей.

Экономический упадок, вызванный общим системным кризисом в обществе, обусловил низкую заработную плату государственных служащих, официальные доходы которых не позволяют обеспечить им и их близким достойное существование. Низкая заработная плата - основной экономический фактор, заставляющий чиновников продавать свои услуги тем, кто в них нуждается, что порождает массовую "низовую", в том числе "бытовую" и "деловую" коррупцию.

Вместе с тем капиталы, нажитые незаконным путем в период массовой приватизации в России, привели в государственные органы власти новый социальный слой - олигархов, владельцев крупной собственности, для которых занятие той или иной государственной должности является источником власти и новых возможностей для размещения и отмывания незаконных доходов.

В США привлекают к ответственности тех американских должностных лиц, которые в 90-е гг. XX в. выступали в роли советников российского правительства при решении вопросов, связанных с приватизацией и переходом к рыночной экономике. Так, в период 1994 - 1997 гг. два гражданина США - Д. Хей и А. Шлейфер - работали в Московском отделении Гарвардского института международного развития и были советниками Федеральной комиссии по ценным бумагам, которая в то время получала от всевозможных западных организаций многомиллионные гранты на формирование в России фондового рынка. В соответствии с соглашением между правительством США, выделившим на программу помощи России по переходу к рыночной экономике 34 млн. долл., и Гарвардским университетом советникам было категорически запрещено делать какие-либо вложения на территории России. Зная об этом, указанные лица, тем не менее, использовали свои должности и связи в российском правительстве для личного обогащения. Следователи прокуратуры США установили, что Шлейфер, Хей, а также их супруги основали в Москве различные российско-американские фонды, риелторские агентства, инвестиционные компании; вкладывали личные сбережения в акции нефтяных компаний, продавали на рынке акции подлежащих приватизации российских предприятий. В результате Шлейфер и Хей признаны виновными в мошенничестве, а также в фальсификации отчетов о своей деятельности ("Известия", 30 июня 2004.).

Итак, американцы уже карают своих коррупционеров за незаконную деятельность в России в период приватизации, в то время как в нашей стране подобных действий не наблюдается, несмотря на то, что преступления периода приватизации повлекли тяжкие

экономические, политические и социальные последствия. Социально-правовая сущность коррупции состоит в незаконном обогащении одних лиц за счет других, что влечет обнищание широких слоев населения, экономический упадок страны, утрату прежнего влияния на международной арене и, как следствие, угрозу национальной безопасности.

Возможно, подобный сценарий развития событий имел в виду Председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин, когда 25 октября 2004 г. в интервью газете "Известия" выразил озабоченность коррумпированностью судебной системы страны. Следует напомнить, что еще раньше обеспокоенность данной проблемой выразил Путин, который после трагедии в Беслане заявил: "Мы позволили коррупции поразить судебную и правоохранительную сферы". Ссылаясь на социологические опросы и результаты специальных исследований, Зорькин утверждал, в частности, "что суды весьма уязвимы для коррупционной атаки со стороны бизнеса", "мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России", "судебная система встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти: например, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса".

Уже на следующий день после выхода данного интервью собрался Президиум Верховного суда России, который постановил: обратиться к Зорькину с просьбой предоставить исследования, на которые он ссылался, а также "сведения обо всех известных фактах коррупции в конкретных судах и в отношении конкретных судей" ("Новая газета", 1 ноября 2004.). Отвечая на данную просьбу, Зорькин указал, в частности, на беспрецедентный поток жалоб граждан Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека, число которых превысило уже 19 тыс., причем этот поток нарастает. "И если мы будем заниматься чистым охранительством, отрицать очевидное, настаивать на своей непогрешимости - количество может перерасти в качество. И мы можем по сути лишиться не только остатков правового авторитета, но и правосубъектности как таковой. А заодно и совокупного суверенитета в целом" ("Известия", 29 октября 2004.). Таким образом, проблема коррупции в судах - не только личная проблема самих судей и авторитета судебной власти, но в условиях глобализации правопорядка и угрозы "гуманитарной интервенции" это вопрос национальной безопасности и суверенитета, то есть способности страны самостоятельно осуществлять власть на своей территории.

Как восстановить авторитет российского суда? Нельзя не согласиться с судьей Конституционного суда Г. Гаджиевым, который считает, что "веру в справедливый суд должны восстанавливать сами судьи". В числе мер, которые могут быть приняты самим судебским сообществом, предлагается: включение механизмов саморегуляции внутри судебской корпорации, в том числе введение публичности информации о доходах и имуществе судей на основе добровольного решения самих судей. "Такое решение могло бы быть воспринято обществом как знак, как курс судебской корпорации на самоочищение" ("Известия", 4 ноября 2004.).

Необходимо отметить, что данное предложение не осталось без внимания судебского корпуса, и 2 декабря 2004 г. VI Всероссийский съезд судей принял Постановление, в котором, в частности, отмечается следующее: "В целях создания условий для предотвращения коррупции в органах судебной власти и негативного общественного мнения о работе судей целесообразно ввести практику представления судьями сведений о своих доходах и имуществе". В этот же день съездом судей был утвержден "Кодекс судебской этики", который закрепляет требования, предъявляемые к поведению судей. Согласно данному кодексу, в своей профессиональной деятельности и вне службы судья обязан, в том числе, "способствовать утверждению в обществе уверенности в справедливости, беспристрастности и независимости суда" (ст. 1). Также "судья в любой ситуации должен сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, причинить ущерб репутации судьи и поставить под сомнение его объективность и независимость при осуществлении правосудия" (ст. 3). Кроме того, "судья должен быть беспристрастным, не допускать влияния на свою профессиональную деятельность со стороны кого бы то ни было" (п. 2 ст. 4). Остается надеяться, что российские судьи будут следовать ими же уста-

новленным этическим нормам и не допустят влияния на свою деятельность с помощью криминального подкупа.

*Организационно-управленческие условия*, способствующие существованию и развитию коррупции, весьма многочисленны, но важнейшее среди них - отсутствие эффективного финансового и иного государственного и общественного контроля над деятельностью должностных лиц [Кабанов, Газимзянов, 2003, с. 39]. На Западе все должностные лица ежегодно подают декларацию о доходах, где указывают суммы и источники доходов и расходов, включая движимое и недвижимое имущество. Любые несоответствия доходов и расходов дают право представителю налоговых органов задать чиновнику соответствующие вопросы. Если чиновник просто забыл указать законный источник доходов, например наследство, он может понести ответственность за неуплату налогов. Если же доказательства законности доходов отсутствуют - возбуждается уголовное дело по факту незаконного обогащения. В таком случае бесполезно взывать к презумпции невиновности, к тому, что считать чужие деньги нехорошо. Западный человек этих доводов не понимает, он мыслит в другой системе координат и тщательно следит за законностью деятельности своих чиновников. Что мешает нам сделать это же?

В новейшей истории России были прецеденты принятия антикоррупционного законодательства, но не было, к сожалению, примеров его применения. Так, 4 апреля 1992 г. был принят Указ Президента РФ "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы", который содержал ряд серьезных антикоррупционных мер: служащим государственного аппарата запрещалось заниматься предпринимательской деятельностью лично или через посредников; оказывать, используя свое служебное положение, любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги, льготы. Кроме того, государственным служащим вменялось в обязанность при назначении на руководящую должность представлять декларацию о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Однако этот указ был "мертвым", поскольку фактически не применялся [Криминология, 2000].

Принятый в 1995 г. и действовавший до недавнего времени Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" также содержал ряд антикоррупционных мер, в том числе обязывал государственных служащих ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения (ст. 12). Однако и этот закон не выполнялся.

В рамках объявленной административной реформы 27 мая 2003 г. был принят Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" N 58-ФЗ, согласно которому предусмотрены следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. В соответствии с данным законом 27 июля 2004 г. был принят новый Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" N 79-ФЗ, который заменил Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" и вступил в силу с 1 февраля 2005 г. Согласно п. 9 ст. 15 данного закона, гражданский служащий обязан, в частности, представлять в установленном порядке предусмотренные Федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера. Однако действие данного закона не распространяется на лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе депутатов, министров, судей, от которых, собственно, и зависит состояние дел в экономике и политике, в том числе политике борьбы с коррупцией. Если же государственные должности в органах власти будут занимать коррумпированные лица - говорить всерьез о борьбе с коррупцией бессмысленно.

В последние годы в нашей стране для обоснования кардинальных реформ и непопулярных мер принято ссылаться на международный опыт. Однако международный опыт борьбы с преступностью, особенно с коррупцией, используется недостаточно. Между тем в международном праве коррупция в высших эшелонах власти рассматривается как представляющая наибольшую опасность, наносящая наиболее серьезный ущерб стране. По сравнению с иными видами коррупции - "бытовой" и "деловой" - "коррупция высшего уровня", то есть политическая и финансовая, рассматривается как угроза экономическому развитию страны [Международное... 2001]. Отечественные специалисты также отмечают особую значимость проблемы политической коррупции, осуществляемой в целях занятия или сохранения государственной должности, приобретения или упрочения власти [Кабанов, 1998].

В связи с осуществляемой в нашей стране административной реформой хотелось бы отметить следующее: можно сколько угодно упразднить и преобразовывать министерства и ведомства, поднимать зарплату чиновникам, сокращать государственный аппарат и ликвидировать дублирование функций, но если не установить финансовый и иной государственный контроль над должностными лицами, прежде всего в высших эшелонах власти, с точки зрения повышения эффективности управления страной и борьбы с коррупцией указанная реформа будет бесполезной.

### **Предупреждение коррупции**

С позиций отечественной и зарубежной криминологии предупреждение преступности состоит в воздействии на причины и условия преступности в целях их нейтрализации. При этом надо учитывать, что проблема коррупции, беспрецедентного разрастания ее масштабов - закономерное следствие происходящих в обществе экономических и политических процессов, характеризующихся политической нестабильностью, экономическим упадком, дефектами в правовой системе, общим упадком морали, ослаблением системы социального контроля. В этой связи очевидно: антикоррупционная политика должна учитывать многообразие причин и условий коррупции и включать как меры общей профилактики, нацеленные на устранение или ослабление причин преступности в целом, так и специальные мероприятия, преследующие цель устранения криминогенных факторов, способствующих совершению деяний данного вида [Ведерникова, 2000].

Сохраняют свою актуальность общепрофилактические мероприятия, направленные на стабилизацию политической ситуации в стране, подъем экономики и жизненного уровня граждан, изменение духовной атмосферы в обществе. Реорганизация системы государственной службы в целях значительного сокращения непомерно разросшегося государственного аппарата также способствует специальной профилактике коррупции.

Кроме того, по-прежнему сохраняет свою значимость установление жесткого финансового контроля над доходами и имуществом должностных лиц и членов их семей, а также принятие комплексных федеральных законов, направленных на предупреждение актов коррупции, в том числе "О борьбе с коррупцией", "О борьбе с организованной преступностью". Чтобы предотвратить появление правовых актов, прямо или косвенно способствующих совершению коррупционных преступлений, необходимо добиться изменения процедуры принятия федеральных законов, предусмотрев обязательную криминологическую экспертизу законопроектов.

Все эти предложения хорошо известны российским ученым, большинство из них изложено в учебниках по криминологии, но мнения ученых законодателей не интересуют. Так, в ноябре 2003 г. в нашей стране была осуществлена крупная реформа Уголовного кодекса, в который было внесено одновременно 257 поправок, преимущественно гуманизирующих уголовно-правовые нормы. Российские ученые, специалисты в области уголовного права обсудили данный законопроект в апреле 2003 г., после чего заключение специалистов за подписью 51 участника обсуждений было направлено в Государственную думу еще до первого чтения проекта. В этом заключении отмечалось, в частности, что многие положения законопроекта криминологически не обоснованы, не соот-

ветствуют общественной опасности совершаемых преступлений, требующих принятия суровых мер уголовной ответственности. Ученые-юристы возражали, в частности, против исключения конфискации имущества из видов наказаний. В ноябре 2003 г. 15 академиков и профессоров из Москвы, Санкт-Петербурга, Владивостока направили письмо на имя Президента РФ, председателей Совета Федерации и Госдумы с выражением несогласия с исключением конфискации имущества из видов наказаний. Однако к мнению ученых не прислушались, и поправки в Уголовный кодекс были приняты без серьезного обсуждения.

Почему ученые возражали против отмены этого вида наказаний? Доводов было несколько. Прежде всего, это явное ослабление борьбы с корыстными преступлениями, что может неблагоприятно сказаться на их динамике, иными словами, способствовать их совершению. Следует пояснить, что до 11 декабря 2003 г. (до вступления в силу новых поправок) конфискация имущества назначалась в качестве дополнительного наказания только за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, включая: кражу, мошенничество, грабеж, разбой, вымогательство, получение взятки, присвоение или растрату, совершенные при отягчающих обстоятельствах (организованной группой, в крупном размере, неоднократно).

Итак, свыше 500 лет на Руси незаконно нажитое имущество взяточников изымалось в пользу государства, а до недавних пор применялась и смертная казнь. Однако вследствие идеологической установки на гуманизацию уголовной политики мы вначале отказались от применения смертной казни, теперь отменили конфискацию имущества корыстных преступников. И это в условиях роста преступности, расширения ее масштабов и увеличения тяжести причиняемого вреда. "Чем это обусловлено? кому выгодно?" - задается вопросом профессор МГУ Н. Кузнецова [Кузнецова, 2004, с. 26 - 27].

Социально-политическая значимость отмены конфискации как вида наказания состоит в уголовно-правовой амнистии капиталов, нажитых незаконным путем, в том числе в период грабительской приватизации 1990-х гг. Это значит, что привлечь виновных к ответственности можно, но отобрать у них собственность, похищенную у страны, теперь нельзя, поскольку вступает в силу конституционная норма об обратной силе закона. Согласно ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, "если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон". То есть к лицам, виновным в тяжких корыстных преступлениях, совершенных до 11 декабря 2003 г., если к ответственности они привлекаются после этой даты, конфискация имущества применена быть не может. В результате, например, виновных в присвоении или растрате при отягчающих обстоятельствах можно посадить в тюрьму на срок до 10 лет и, кроме того, взыскать с них штраф в размере не более 1 млн. руб.

Возможно, институт конфискации имущества нуждался в совершенствовании с целью уточнения предмета конфискации и места данного института в системе мер уголовно-правового воздействия, однако данное обстоятельство не может служить основанием для его полной отмены.

По странному стечению обстоятельств гуманизация уголовной ответственности произошла одновременно с заявлением Президента РФ о решительной борьбе с коррупцией. Обращает на себя внимание следующий факт: 8 декабря 2003 г. Президент РФ подписал закон о поправках в Уголовный кодекс, отменяющих конфискацию имущества, а на следующий день, 9 декабря, по поручению Президента наша страна подписала Конвенцию ООН против коррупции 2003 г., которая обязывает каждое государство-участник принимать "в максимальной степени, возможной в рамках его внутренней правовой системы, такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации: а) доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов; б) имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей конвенцией" (ч. 1 ст. 31).

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в нашей стране существуют два вида уголовной политики: одна на экспорт, где мы признаем необходимость конфискации имущества для борьбы с коррупцией, а другая для внутреннего пользования, где данная мера отвергается, то есть налицо противоречие с нормами международного уголовного права.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Богущ Г. И.* Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
- Ведерникова О. Н.* Основные направления борьбы с коррупцией // *Коррупция и борьба с ней.* М., 2000.
- Волженкин Б.* О скрытых формах взяточничества // *Социалистическая законность.* 1990. N 11.
- Григорьева Т. В.* Коррупция в России: сущность, причины возникновения и социально-экономические последствия. Учебно-методическое пособие. Новосибирск, 1999.
- Кабанов П. А.* Коррупция и взяточничество в России (исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты). Нижнекамск, 1995.
- Кабанов П. А.* Политическая коррупция в России: криминологическая характеристика и меры сдерживания. Нижнекамск, 1998.
- Кабанов П. А., Газимзянов Р. Р.* Коррупция в России: понятие, сущность, причины, противодействие. Учебное пособие. Набережные Челны, 2003.
- Кирпичников А. И.* Взятка и коррупция в России. СПб., 1997.
- Криминология. Учебник для вузов / Под общей ред. А. И. Долговой. М., 2001.
- Криминология. Учебник / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой и В. В. Лунеева. М., 2004.
- Криминология - XX век / Под ред. В. Н. Бурлакова, В. П. Сальникова. СПб., 2000.
- Коррупция. Политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Сборник международной научно-практической конференции. М., 2001.
- Кузнецова Н.* Мнение ученых о реформе УК (или *qui prodest!*) // *Уголовное право.* 2004. N1.
- Лунеев В. В.* Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1997.
- Максимов С. В.* Предупреждение коррупции. Лекция. М., 1994.
- Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью: новые вызовы в XXI веке. Справочный документ к семинару - практикуму по борьбе с коррупцией // Десятый Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Сборник документов. М., 2001.
- Мизерий А. И.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти. Дисс... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.
- Мишин Г. К.* Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М., 1991.
- Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // *Чистые руки.* 2000. N 4.
- Римский В. Л.* Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // *Общественные науки и современность.* 2004. N 6.
- Россия и мировой опыт противодействия коррупции. Материалы конференции. М., 2000.
- Сатаров Г. А.* Диагностика российской коррупции. Социологический анализ (краткое резюме доклада). М., 2002.
- Селихов Н. В.* Коррупция в государственном механизме современной России. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.
- Яковлев А. М.* Социология экономической преступности. М., 1988.
- Corrupt Political Elites and Unscrupulous Investors Kill Sustainable Growth in its Tracks, Highlights New Index. Berlin, August 28, 2002 (Internet Center for Corruption Research).