

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: «ХОДЬБА НА МЕСТЕ» ПРИ ПАССИВНОЙ ПОЗИЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

**Уповов И. В. (Краснодар)**

**Аннотация:** *раскрываются основные тенденции противодействия коррупции после распада СССР. Отмечается, что государство допускает явный перекоc в этой сфере, принимая огромное количество правовых актов в ущерб правоприменению. Такое положение, в свою очередь, обуславливается пассивностью населения, которому придется нести за это свою часть ответственности – в виде нереализации ожиданий по повышению уровня благосостояния.*

**Ключевые слова:** *коррупция, государство, общество, власть, закон, правоприменение.*

Коррупция является частью преступности, которая, в свою очередь, по доминирующему мнению криминологов, имманентно присуща обществу, соответственно, вопрос ставится вполне определенно: да, коррупцию не искоренить, как невозможно устранить природой установленные человеческие пороки, включая соблазны похитить чужое ради собственной выгоды, но важно низвести коррупцию до социально терпимого уровня. Следует заметить, что коррупция как общегосударственная проблема впервые была обозначена вскоре после распада советского государства – так, формально-юридически 26 декабря 1991 года согласно Декларации ВС СССР советский строй прекратил существование, а уже буквально через три месяца принят Указ Президента о борьбе с коррупцией в системе госслужбы, где, в частности, указывалось: «Коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ» [1]. Этот акт предписывал запрет для чиновников заниматься предпринимательской деятельностью, обязательное представление декларации о доходах и другие меры по ограничению коррупции.

В дальнейшем в 1990-е годы наблюдалась довольно активная законопроектная деятельность, направленная на борьбу с коррупцией, что свидетельствует об актуальности этой проблемы, которая, бесспорно, главным образом связывалась с переходом

экономики России на рыночные (капиталистические) отношения, особенно в сфере приватизации государственного имущества, где чиновники, причастные к принятию решений, имели возможности для злоупотреблений без надлежащих негативных для себя последствий. В частности, в июле 1993 года Верховный Совет Российской Федерации принял закон «О борьбе с коррупцией», на который, однако, Президент наложил вето (на это повлияло имевшее тогда острое политическое противостояние Президента и российского парламента). Аналогичная история повторилась в 1994–1995 годах, но в этом случае уже сталкивались концептуальные подходы (например, дискутировался вопрос: должен ли закон иметь свой предмет регулирования или он лишь обобщает соответствующие нормы уголовного, административного, служебного права и иных отраслей права) [2, с. 107].

Однако здесь важнее отметить другое – за этой бурной законотворческой деятельностью, которая сама по себе, очевидно, была полезной, не было главного, а именно, реального противодействия коррупции, и уже тогда, с начала функционирования современного российского государства определилась тенденция принятия различными органами государства неэффективных решений в сфере борьбы с коррупцией. Как отмечается в этой связи в литературе, «созданием парадного нормативного фасада для многих публичных политиков исчерпывалась задача борьбы с коррупцией» [3, с. 92], а В. Д. Андрианов по этому поводу указывает, что формально-юридические акты в этой сфере были «призваны не столько направлять борьбу с коррупцией, сколько имитировать ее» [4, с. 149] (данная оценка, на наш взгляд, по-прежнему не теряет своей актуальности).

Во второй половине 1990-х – первом десятилетии 2000-х годов российские регионы также активизировали законотворческую деятельность в сфере противодействия коррупции, принимая соответствующие законы. Однако и на этом уровне до их эффективной реализации дело не доходило. При таком положении, когда проблема коррупции только лишь обострялась, федеральный центр в 2008 году принимает новый, действующий поныне Федеральный закон «О противодействии коррупции» [5], который стал базовым для всех уровней публичной власти (федерального, регионального и муниципального). Следует заметить, что и этот закон, как ранее, сделал определенный шаг вперед в законодательном регулировании рассматриваемой проблемы (он стал комплексным, его действие стало относиться к лицам, замещающим должности также в госкорпораци-

ях, ЦБ РФ, ПФР и других федеральных структурах, определены меры по предупреждению коррупции и т.д.). Помимо данного базового закона, были: а) обновлены законы о государственной гражданской службе (2004), о муниципальной службе (2008); б) приняты законы о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (2001), о ратификации противокоррупционных конвенций уровня ООН и Европы (2006), об обеспечении доступа к информации о деятельности органов публичной власти (2009), о полиции (2011), о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам (2012), о запрете отдельным категориям лиц иметь счета, хранить деньги и ценности в иностранных банках, пользоваться иностранными финансовыми инструментами (2013), об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов (2013); в) внесены поправки в законы, определяющие статус парламентариев, судей – они также обязаны декларировать доходы (2016), в законы, ограничивающие возможности чиновников вмешиваться в бизнес-деятельность (2008, 2011); г) приняты президентские указы о Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией (2003), о межведомственной рабочей группе для подготовки предложений по реализации в Российской Федерации Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (2007), о мерах по противодействию коррупции (2008), о национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции (2010, 2016, 2018) и др.

В целом такой пакет антикоррупционных актов не может не впечатлять, и, казалось бы, «гидра» коррупции в таких громадных и жестких законодательных тисках вот-вот будет повержена и рассыпана на отдельные локальные проявления. Но, увы, в данном случае законотворческая деятельность далеко обогнала правоприменительную деятельность, причем настолько, что, на наш взгляд, законотворчество в данной сфере общественных отношений следует приостановить, дабы не произошло полного разрыва между праворегулированием и правоприменением, чтобы они не превратились в параллельные миры (О. Н. Мищенко предлагает прекратить «штамповать» отдельные антикоррупционные акты, но при этом считает необходимым осуществить их консолидацию «как первый шаг на пути реального разрешения проблемы коррупции» [6, с. 59], однако, по сути, речь идет о том же праворегулировании, и с актуальностью такой постановки вопроса трудно согласиться).

О том, что принимаемые акты мало влияют на состояние коррупции, свидетельствует, в частности, то обстоятельство, что в период 2008–2015 годов уровень коррупционной преступности в России в целом не снижается, а по такому составу, как дача взятки (ст. 291 УК РФ), имеет место рост [7, с. 44], при этом удельный вес взяточничества (ст. 290–290.1 УК РФ) в структуре преступлений коррупционной направленности (а именно указанные составы составляют наибольшее зло в коррупционных отношениях) в последние годы увеличивается, достигнув в 2015 году, по данным Е. К. Волконской, 42,3% [8, с. 74] (с 2016 года наблюдается некоторый спад зарегистрированных коррупционных преступлений, однако вряд ли это можно расценивать как некий успех, учитывая, что коррупционная деятельность уже основательно закрепились в предшествующие годы, она также находится в динамике, и коррупционеры изыскивают все новые и новые коррупционные схемы).

Такое положение, на наш взгляд, складывается потому, что не принимаются ключевые решения, которые определяют стратегию противодействия коррупции. Так, уже давно и многократно на различных дискуссионных площадках звучала мысль о скорейшей необходимости имплементировать в российскую правовую систему ст. 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 года [9]. Сама Конвенция была ратифицирована в 2006 году, однако ст. 20 Конвенции («незаконное обогащение») осталась и остается за пределами имплементации. Среди причин называют обычно презумпцию невиновности, закрепленную в ст. 49 Конституции России, согласно которой виновность в совершении преступления должна определяться приговором суда, вступившим в законную силу, на этот счет было и толкование Конституционного Суда Российской Федерации [10], делаются также ссылки на то, что «от государственных участников требуется лишь рассмотреть возможность признать в качестве преступления незаконное обогащение» [11, с. 129], то есть, дескать, вовсе и не обязано государство криминализировать в своем уголовном законодательстве ту самую ст. 20 Конвенции.

Однако, как нам представляется, приводимые аргументы о препятствиях, не позволяющих имплементировать ст. 20 Конвенции, нет оснований расценивать как обоснованные. Во-первых, если соответствующий состав преступления («незаконное обогащение») ввести в УК РФ, то это само по себе будет иметь действенный предупредительный эффект. Что касается указанной конституционной нормы, то в основном закон страны следует внести соответствующие изменения, чтобы снять и это препятствие для имплементации

ст. 20 Конвенции, благо практика внесения конституционных изменений уже имеется – достаточно вспомнить, с какой необычайной быстротой были внесены изменения по вопросам увеличения сроков полномочий Президента и депутатов ГД ФС РФ, а также упразднения ВАС РФ. На наш взгляд, эффект от изменения Конституции в указанном выше контексте для России имел бы значительно большую пользу, чем уже внесенные изменения, ибо, как справедливо отмечается в литературе, «коррупция представляет собой угрозу конституционному строю Российской Федерации» [12, с. 21]. В данном случае, конечно, внести изменения будет несравнимо сложнее (процедура определена в ст. 137 Конституции РФ) и, в этой связи, мы полагаем, целесообразно провести всероссийский референдум. Однако, как видно, политической воли на этот счет нет, и это одна из причин, почему проблема с коррупцией не решается, ибо можно сколько угодно принимать законов, но, когда, например, в населенных пунктах люди видят хоромы и иные богатства чиновников, явно не нажитые «непосильным трудом», и никто не спрашивает с этого чиновника об источниках доходов, то позитивных сдвигов в борьбе с коррупцией ожидать трудно.

Следующий важный вопрос касается назначения на должности на всех уровнях публичной власти и прежде всего исполнительной ее ветви, где и сосредотачивается коррупция. В настоящее время такие назначения в абсолютном своем большинстве происходят по усмотрению соответствующего руководителя, на основе его сугубо субъективного мнения. Так, на федеральном уровне назначение на должности министров осуществляется Президентом по представлению Председателя Правительства, которого сам же Президент и назначает (с согласия ГД ФС РФ), то есть, деловые и иные качества кандидатов в министры оценивают (с точки зрения полномочий по принятию решения) всего два должностных лица (в этой связи в литературе не без оснований поднимается также вопрос о дублировании полномочий Президента и Председателя Правительства, администрации Президента и собственно Правительства [13, с. 47], следствием чего является размывание ответственности за положение дел в стране). Напомним в этой связи, что ранее действовали (как бы к ним ни относиться) сословный фильтр – в Российской империи, партийный фильтр – в СССР, и случайный человек с сомнительными характеристиками и репутацией имел немного шансов занять важнейшую управленческую должность. В настоящее время оценочных фильтров, по сути, нет (мы не имеем в виду формальные критерии). В результате на

посту федерального министра в свое время оказался ныне осужденный вымогатель взятки (А. В. Улюкаев), а, например, на посту министра Карачаево-Черкесской Республики – юноша в возрасте 21 год (Р. Р. Арашуков), и это только самые известные примеры, активно обсуждаемые в СМИ и соцсетях. Мы полагаем, что федеральные и региональные министры, а равно руководители подразделений местных администраций перед назначением должны в обязательном порядке, при максимальной гласности (возможно, при прямой трансляции) проходить депутатский фильтр соответствующего уровня, поскольку институт депутатства в наибольшей мере отражает интересы народа, во имя которых, собственно, и должны работать назначаемые должностные лица.

В этом же ряду следует назвать фактическое отсутствие в России института парламентского расследования, несмотря на наличие специального федерального закона [14], и это обстоятельство лишь подчеркивает остроту проблему борьбы с коррупцией и наглядно показывает разрыв праворегулирования и правоприменения в сфере противодействия коррупции. В литературе по этому поводу отмечается: «процедура расследования чрезмерно усложнена, на его пути поставлено огромное количество барьеров и ограничений. Поэтому сказать, что у нас сегодня есть эффективный механизм парламентского расследования, нельзя. Среди главных ограничений, например, требование не дублировать правоохранительные органы. Достаточно помощнику следователя возбудить уголовное дело по какому-то факту, и парламентское расследование, по логике, должно прекратиться. Мы не имеем права расследовать события прошлых лет, даже если только сегодня поняли, какой ущерб они нанесли стране. Государственная Дума и Совет Федерации не могут заниматься расследованием по отдельности, хотя палаты парламента во всем мире имеют право делать это самостоятельно. Нет права проведения экспертиз, отсутствует отработанный механизм гласности» [15]. А С. А. Авакьян и вовсе считает этот закон заведомо «мертвым» [16, с. 11]. Совершенно очевидно, что парламентские комиссии должны иметь значительно более весомые полномочия. Как нам представляется, предметом расследования может и должна стать, в частности, деятельность государственных корпораций, топ-менеджеры которых имеют доходы, зачастую превышающие доходы бизнесменов соответствующих уровней, что, по мнению О. Ю. Болдырева, «иллюстрирует завуалированную форму легализованной коррупции» [17, с. 28]. К этому мы можем добавить, что при огромном количестве бедных в России, при крайне низких пенсиях получать доходы, исчисляемые сотнями ты-

сяч рублей в месяц и формируемые на основе управления *государственной* собственностью, мы считаем просто аморальным.

Как видно, наши предложения сосредоточиваются на необходимости большей активности и расширения полномочий представительных органов публичной власти, которые наиболее близки к институту гражданского общества. Вместе с тем следует признать, что гражданское общество в России развито очень слабо, что справедливо отмечается рядом авторов [18; 19 и др.]. Это наглядно показала, в частности, реакция населения на решение о повышении пенсионного возраста – при явно негативном отношении к такому решению российские граждане не заявили активного протеста, который бы заставил власти изменить решение. Показателем являются и выборы практически с одним и тем же результатом (вполне устраивающим действующую власть) на протяжении уже нескольких электоральных циклов, в том числе это касается и выборов в представительные (законодательные) органы власти, которые должны быть, на наш взгляд, инициаторами движения в борьбе с коррупцией. Соответственно, отсутствуют такие структуры гражданского общества, которые могли бы реально потребовать от органов публичного управления отчетов о своей деятельности и, главное, улучшения ее эффективности.

Поэтому нужно быть реалистами: в ближайшие годы чуда в борьбе с коррупцией не произойдет. Одновременно нельзя не понимать, что коррупция при отсутствии достаточно сильного противодействия будет лишь укрепляться, а это означает подрыв изнутри государственности. Не менее важно и то, что реальность все больше и больше будет отдаляться от ожидания граждан по поводу повышения их уровня благосостояния – да, такую цену (социальную ответственность) придется претерпеть российскому населению за отсутствие активной жизненной позиции, ибо патерналистского государства (советского типа), которое позволяло гражданам не заниматься политикой, на российской территории больше нет и вряд ли будет (ввиду отсутствия теории, подобной глобальной марксистско-ленинской доктрине), и никто, кроме самих граждан, жизнь лучше не сделает. Пока такого осознания данного тезиса, при всей его очевидности, на наш взгляд, у российского населения еще нет. И в этом смысле очень сомнительно, что ситуацию кардинально изменит цифровизация управленческой деятельности, которая, по мнению Г. Грефа, является «единственным способом борьбы с коррупцией в России <...> когда каждое решение любого чиновника может быть проанализировано экспертным сообществом» [20].

Здесь сразу же возникают вопросы: кто будет экспертировать, определять экспертов, принимать решение и т.д., то есть именно человеческий фактор является решающим в деле противодействия коррупции, а отнюдь не достижения НТП, соответственно, пока население будет пассивно воспринимать проблемное состояние в публичных структурах, коррупция будет сохраняться, а органы государства, обязанные с ней бороться, будут имитировать такую борьбу, фактически демонстрируя «ходьбу на месте».

### Литература

1. Указ Президента РФ от 04.04.1992 №361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №17. Ст. 923 (утратил силу с 28.06.2005 г.).
2. Бондаренко С. В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2002.
3. Авакьян С. А. и др. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы. М.: Юстицинформ, 2016.
4. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М.: Экономика, 2011.
5. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2019).
6. Мигущенко О. Н. Методологические основы предупреждения преступлений коррупционной направленности // Российский следователь. 2018. №7. С. 56–60.
7. Евланова О. А., Илий С. К., Коимшиди Г. Ф., Красникова Е. В., Шекк Е. А. Состояние коррупционной преступности в Российской Федерации в 2015 г. // Безопасность бизнеса. 2016. №3. С. 40–50.
8. Волконская Е. К. Новые тенденции борьбы с коррупционными преступлениями в статистическом выражении // Российская юстиция. 2017. №7. С. 72–75.
9. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №26. ст. 2780.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2009 №11-П // Российская газета. 2009. 14 июля.
11. Гравина А. А. Реализация международных принципов противодействия коррупции при осуществлении правосудия // Журнал российского права. 2017. №11. С. 120–132.

12. Ломцев И. В. Коррупция как угроза конституционному строю Российской Федерации // Юридическая мысль. 2009. №4. С. 21–23.

13. Богомолов Н. С. Конституция Российской Федерации как правовая основа противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №12. С. 45–50.

14. Федеральный закон от 27.12.2005 №196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15. 02. 2019).

15. Гудков Г. В. Не хватает эффективности // Парламентская газета. 2010. 26 ноября.

16. Авакьян С. А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. №50. С. 11.

17. Болдырев О. Ю. Коррупция, суверенитет и конституционная политическая экономика // Конституционное и муниципальное право. 2016. №11. С. 23–30.

18. Иванкина Н. Ю. Пределы правового регулирования деятельности политических партий и состояние политической системы общества // Конституционное и муниципальное право. 2017. №2. С. 34–37.

19. Иванов А. А. Проблемы публичного права России: взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. №2. С. 46–59.

20. Греф назвал единственный способ борьбы с коррупцией // Известия. 2019. 16 января.

COUNTERACTION OF CORRUPTION IN POST-SOVIET RUSSIA:  
«WALKING ON THE PLACE» WITH THE PASSIVE POSITION OF THE  
POPULATION

*Uporov I. V. (Krasnodar)*

**Abstract:** *the main trends in countering corruption after the collapse of the USSR are revealed. It is noted that the state allows a clear bias in this area, adopting a huge number of legal acts to the detriment of law enforcement. This position, in turn, it is caused by the passivity of the population, which will have to bear its part of the responsibility for this – in the form of unfulfilling expectations for raising the level of well-being.*

**Keywords:** *corruption, state, society, power, law, law enforcement.*