

УДК 343.9

Н.В. ЩЕДРИН,

доктор юридических наук, профессор

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

О ПРИНЦИПАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ¹

Статья посвящена анализу соответствия современной антикоррупционной политики принципам, сформулированным в ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции». Отмечены противоречия, предложены корректировка и дополнение перечня принципов. Обоснована необходимость введения принципа соразмерности (пропорциональности) ограничений публичному статусу должностных лиц.

Ключевые слова: коррупция; противодействие; принципы; соразмерность; пропорциональность.

У строителей собора во французском городе Шартре спросили, что они делают. Один ответил, что таскает кирпичи. Другой сказал, что зарабатывает на хлеб. Третий с гордостью заявил: «Я строю Шартрский собор!»

Притча

«Зачем нужна эта дорога, если она не ведет к Храму?»

Из к/ф «Покаяние»

Результаты объявленной четыре года назад антикоррупционной кампании в целом следует оценивать положительно. Актуализирована социальная опасность коррупции, скорректировано законодательство, мобилизованы социальные институты, увеличилось количество привлеченных к различным видам ответственности коррупционеров, повышена антикоррупционная грамотность населения...

Но, похоже, болезнь, под названием «коррупция» уже настолько запущена, что коренного перелома в ближайшие годы вряд ли стоит ожидать. Социальный организм, на котором она паразитирует, так ослаблен, что нужны средства общеукрепляющего характера – развитие имманентных демократическому устройству институтов: многопартийности, разделения властей, независимости суда, равнодоступности к общественным ресурсам... В стране так и не создано надлежащих условий для здоровой конкуренции ни в экономике, ни в политике, ни в других сферах. Социальные лифты продолжают поднимать на «верхние этажи» отнюдь не самых честных,

профессиональных, предприимчивых и талантливых, в результате чего качество национальной элиты ухудшается. Мы мало продвинулись к воплощению идей народовластия, правового государства и гражданского общества.

Подводя промежуточные итоги шумной антикоррупционной кампании, надо честно признать, что наряду с некоторыми достижениями, за прошедшие четыре года мы получили ряд негативных последствий. Возглавив антикоррупционное движение, многоопытная российская бюрократия умело перевела вектор активности в «отводное» русло, устье которого как в пустыне, теряется в бесплодном бумагообороте. Даже сам инициатор кампании – Д.А. Медведев вынужден признать, что «зачастую сама по себе деятельность по противодействию коррупции сводится лишь к энергичному написанию бумажек (в том числе документов, нормативных актов, что необходимо, конечно), а также актов отчетности. К проведению всякого рода столов, совещаний, что тоже на самом деле не вредно, но само по себе не является эффективным средством противодействия» [1]. Борьба ради борьбы!

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Коррупция в российском избирательном процессе: понятия, формы и система противодействия», проект 11-33-00207a1.

Имитационная активность существенным образом деформировала и продолжает искажать смысл и цели противодействия коррупции. Она слабо коррелирует с основными принципами, закрепленными в ст. 3 Закона «О противодействии коррупции»:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

С сожалением приходится наблюдать, что принципы, призванные обозначать главное русло антикоррупционной политики, начинают выполнять функцию «баннеров», маскирующих его обмеление.

Особенно это касается воплощения принципа **публичности и открытости** (здесь и далее – выд. авт) деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которые очень неохотно становятся «прозрачными». Более того, ссылаясь на служебную тайну, защиту персональных данных и другие надуманные предлоги, гражданам и СМИ безосновательно и беззастенчиво отказывают в предоставлении необходимой информации. В России уже есть Министр по вопросам открытого правительства, но самого открытого правительства еще нет.

Власть, вопреки своим же декларациям, по-прежнему не проявляет интереса к **сотрудничеству с институтами гражданского общества и физическими лицами**. Антикоррупционные комитеты, советы и другие органы, сформированные на основании Закона «О противодействии коррупции», напоминают съезды «свадебных генералов», в которых заседают руководители различных ведомств, и почти нет активных пред-

ставителей общественности [2]. Многочисленные жалобы и сигналы граждан, даже если они размещены в печатных, электронных средствах массовой информации или Интернете, в большинстве своем остаются без надлежащего реагирования. Журналистские расследования, создание сайтов о коррупционных «распилах», а также иные более или менее организованные акции гражданского противостояния коррупционным злоупотреблениям, воспринимаются чуть ли не как враждебные и, как правило, вызывают негативную реакцию: поиск компромата против активистов, объявление таких формирований «экстремистскими», навешиваются ярлыки «иностранных агентов»... Но в итоге, благостные отчеты о «великих» достижениях во всех областях и отраслях «прорываются» потрясающими общество скандалами коррупционного характера, что еще более подрывает доверие к государству и к грандиозным антикоррупционным планам.

Вопреки продекларированному принципу **«приоритета мер по предупреждению»** наблюдается явное увлечение «санитарно-хирургическими». В числе первых, обратив внимание на важность антикоррупционных ограничений [3, с. 132–139], мы вынуждены в настоящее время констатировать их чрезмерное использование по «пустяковым» поводам. А ведь запрет, как правильно пишет Я.И. Гилинский, *«часто служит значимым криминогенным (девиантогенным) фактором, порождает многочисленные «теневые» последствия, расширяя поле коррупции...»* [4, с. 302–311].

Принцип **законности** все более размывается подзаконным нормотворчеством. «Главными законами» становятся ведомственные регламенты и процедуры, под ворохом которых теряются высокие цели, ради которых эти процедуры и санкции устанавливаются и, прежде всего – **признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина**.

К многослойной российской бюрократии добавился еще один слой служащих, которые «зарабатывают на хлеб» разработкой антикоррупционных регламентов, проверкой их исполнения и перемещением из кабинета в кабинет бумажных «кирпичей». Зарегламентированность «всего и вся» душит творческую инициативу, в том числе самих служащих. Недавно автору

статьи пришлось давать экспертное заключение по поводу представления прокуратуры, в котором бескорыстное нарушение государственным служащим регламента, делающее работу службы более эффективной, квалифицировалось как коррупционное правонарушение. Испуганный «коррупционер» после такого представления зарекся впредь проявлять какую-либо инициативу.

Противодействие коррупции – это разновидность социального управления, а следовательно, искомый результат может быть достигнут сочетанием двух процессов: стимулирования и ограничения [5, с. 64–66]. Ведущим в этом диалектическом единстве являются первый. В связи со сказанным предлагаем принцип **«приоритетного применения мер по предупреждению коррупции»** переформулировать следующим образом: **«приоритетного применения мер по стимулированию законного и бескорыстного служения интересам общества»**. Такая формулировка представляется более корректной, ибо цель предупреждения имеют все ограничительные меры, в том числе и уголовное наказание.

Ситуация с использованием репрессивных мер усугубляется искажением принципа их **неотвратимости**. И это происходит не только по причине высокой латентности присущей коррупционным проявлениям. Вместо него действует неписанный принцип **избирательности** по признаку «свой и чужой». Чем более лояльно должностное лицо по отношению к выстроенной в стране вертикали, тем меньше у него шансов быть привлеченным к ответственности, и, наоборот, у оппозиционеров эти шансы многократно возрастают.

Нам представляется, что одна из главных задач настоящего периода состоит в том, чтобы вернуть антикоррупционным принципам их истинное предназначение – «руководящих начал, установок для какой-либо деятельности», а антикоррупционную кампанию вернуть в русло, которое эти принципы обозначают. Предлагаем также обсудить возможность дополнения перечня принципов, закрепленных в ст. 3 Закона «О противодействии коррупции».

Н.В. Хлонова, характеризуя систему антикоррупционного законодательства ФРГ, отмечает наличие таких принципов, как принцип **«личного примера»** и принцип **«четырех глаз»**. Суть первого состоит в том, что руководитель должен

личным примером демонстрировать подчиненным образцы антикоррупционного поведения. Трактовка второго заключается в том, что в ситуациях наибольших коррупционных рисков и конфликта интересов, решения должны приниматься коллегиально [6, с. 100–101].

Со своей стороны предлагаем включить в этот перечень принцип **соразмерности (пропорциональности) антикоррупционных ограничений публичному статусу должностных лиц**. Попытаемся его обосновать.

Эффективность противодействия коррупции напрямую зависит от «тылов», то есть ресурсного обеспечения этого процесса: материального и финансового, нормативно-правового, организационного, научно-методического, информационно-аналитического и информационно-пропагандистского. Организуя противодействие коррупции нужно всегда отдавать отчет в том, что: а) вся система и любой субъект управления действуют в условиях ограниченных ресурсов; б) особенно ресурсоемкими являются ограничительно-репрессивные меры.

Хотя нам не очень нравится использование «боевой» терминологии применительно как к противодействию преступности, так и к коррупции, для доходчивости рискнем использовать «военные» образы. Великие полководцы для того, чтобы разбить врага, концентрировали свои силы в направлении главного удара.

В деятельности по противодействию какому-либо негативному явлению (как разновидности социального управления) используется аналогичный подход, который именуется **принципом «основного звена»**: в сложной задаче, которую предстоит решить, выделяется ключевая проблема, и именно на ней концентрируются основные ресурсы [7, с. 7]. Применительно к противодействию коррупции это предполагает выделение наиболее неблагоприятных сфер посредством мониторинга коррупционных рисков [8, с. 131].

Коррупция многолика и разнообразна. В контексте нашего предложения мы хотим обратить внимание на распространенное в криминологии деление коррупции на низовую и верхушечную. Низовая (индивидуальная) коррупция распространена в быту, на низшем и среднем уровнях государственной и муниципальной служб. Для значительной части «дающих» – это коррупция

«выживания», когда, например, стоит вопрос о жизни и здоровье близких, сохранении единственного источника доходов – мелкого бизнеса...

Верхушечная (институциональная) коррупция характеризуется высоким социальным статусом ее субъектов, изолированными интеллектуальными способами их действий, огромным материальным, физическим и моральным ущербом, высокой латентностью, снисходительным и даже бережным отношением властей к этой группе преступлений [9, с. 18]. Эту коррупцию еще называют «властно-элитной коррупцией» [10, с. 96]. Лидеры стран «Группы восьми» 16 июля 2006 г. в специальном обращении «Борьба с коррупцией на высоком уровне» заявили, что для демократического развития наиболее опасна коррупция высших должностных лиц в исполнительной, законодательной и судебной ветвях власти [11].

Анализ показывает, что в настоящее время интенсивный «антикоррупционный обстрел» ведется «по площадям», в то время как в «доты» верхушечной коррупции только изредка попадают «шальные» снаряды. Это настолько очевидно, что приметливый российский народ уже переделал известную поговорку и теперь она звучит так: «рыба гниет с головы, а чистить ее начинают с хвоста». Например, «фаворитизм» и «клиентелизм» считаются разновидностями коррупции во всем цивилизованном мире. Но достаточно проанализировать биографии высших должностных лиц современной России, чтобы убедиться, что эти явления продолжают выполнять роль несущих конструкции для формирования высших эшелонов российской власти.

Признавая опасность низовой коррупции, для противодействия ей можно ограничиться менее радикальными средствами. Это позволит высвободить ресурсы для главного. Реально ли надлежащим образом проверить сведения о доходах всех государственных и муниципальных служащих? И какие затраты несет в связи с этим государство?

И, наоборот, в центр ограничительно-репрессивного воздействия следует поместить коррупцию высших должностных лиц. Чем выше статус должностного лица, тем более кратным в отношении него должно быть «увеличительное стекло» со стороны общества, которому он служит,

тем более жесткие антикоррупционные правила безопасности он должен соблюдать, и тем более суровые санкции должны к нему применяться. В плане законодательной техники для этого нет особых проблем. Необходимо просто-напросто связать жесткость ограничений с классификацией государственных должностей, а также со статусом законодательного органа [5, с. 67–68, 76–77]. Почему бы последние законодательные инициативы об обязательной декларации расходов или запрете имущества и активов за рубежом в порядке правового эксперимента не опробовать в отношении лиц, занимающих государственные должности РФ и субъектов РФ?

Список литературы

1. Стенографический отчет о заседании Совета законодателей 14 июля 2010 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8343>
2. Кабанов П.А. Мониторинг взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции при формировании антикоррупционных органов. – URL: <http://crimpravo.ru/blog/1973.html>
3. Щедрин Н.В. Антикоррупционные меры безопасности // Коррупция и борьба с ней. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. – С. 132–139.
4. Гишинский Я.И. Запрет как криминогенный (девиантогенный) фактор // Российский криминологический взгляд. – 2009. – № 3. – С. 302–311.
5. Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и для защиты от нее. – Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006.
6. Хлонова Н.В. Организационные и правовые основы предупреждения коррупции в федеративном государстве на примере ФРГ // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики: сборник по материалам Шестой сессии Дальневосточной криминологической школы / отв. ред. В.А. Номоконов. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2009. – С. 97–103.
7. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: учеб. пособие. – Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 1999.
8. Хлонова Н.В. Коррупция в системах государственной службы России и Германии и ее предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2011.
9. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 99–111.
10. Кузнецова Н.Ф. «Круглый стол» по проблемам противостояния коррупции в России // Вестник МГУ. Сер. 11: Право. – 1999. – № 4.
11. Обращение «Борьба с коррупцией на высоком уровне». – URL: http://www.kremlin.ru/interdoss/2006/07/1827_108826.shtml

В редакцию материал поступил 27.11.12

Информация об авторе

Щедрин Николай Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой деликтологии и криминологии, Сибирский федеральный университет
Адрес: 660041, Россия, г. Красноярск, пр. Свободный, 79
E-mail: sveroboy@mail.ru

N.V. SHCHEDRIN,
doctor of law, professor

Siberia state university, Krasnoyarsk, Russia

ON THE PRINCIPLES OF CORRUPTION COUNTERACTION²

The article is devoted to the analysis of correspondence of the modern anti-corruption policy and principles formulated in Article 3 of Federal Law "On corruption counteraction". Contradictions are shown, correction and additions of the principles are proposed. The author grounds the necessity to introduce the principle of ratability of limitations to the public status of officials.

Key words: corruption; counteraction; principles; ratability, proportion.

References

1. *Stenograficheskii otchet o zasedanii Soveta zakonodatelei 14 iyulya 2010 g.* (Verbatim report on the session of Legislators' Board on June 14, 2010), available at: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8343>
2. Kabanov P.A. *Monitoring vzaimodeistviya organov vlasti s institutami grazhdanskogo obshchestva v sfere protiiivodeistviya korruptsii pri formirovani antikorruptsionnykh organov* (Monitoring of power bodies' interaction with civil society institutions in the sphere of corruption counteraction while forming anti-corruption bodies), available at: <http://crimpravo.ru/blog/1973.html>
3. Shchedrin N.V. *Antikorruptsionnye mery bezopasnosti* (Anti-corruption safety measures), *Korruptsiya i bor'ba s nei*. Moscow: Rossiiskaya kriminologicheskaya assotsiatsiya, 2000. pp. 132–139.
4. Gilinskii Ya.I. *Zapret kak kriminogennyi (deviantogennyi) faktor* (Prohibition as criminogenic (deviation) factor), *Rossiiskii kriminologicheskii vzglyad*, 2009, No. 3, pp. 302–311.
5. Shchedrin N.V., Kyлина O.M. *Mery bezopasnosti dlya okhrany vlasti i dlya zashchity ot nee* (Safety measures for protection of authorities and protection against it). Krasnoyarsk: RUMTs YuO, 2006.
6. Khlonova N.V. *Organizatsionnye i pravovye osnovy preduprezhdeniya korruptsii v federativnom gosudarstve na primere FRG* (Organizational and legal bases of corruption prevention in federative state on the example of FRG), *Problemy formirovaniya i realizatsii antikorruptsionnoi i antikriminal'noi politiki*. Vladivostok: Izd-vo Dal'nevost. un-ta, 2009, pp. 97–103.
7. Shchedrin N.V. *Osnovy obshchei teorii preduprezhdeniya prestupnosti* (Foundations of the general theory of crime prevention). Krasnoyarsk: Krasnoyar. gos. un-t, 1999.
8. Khlonova N.V. *Korruptsiya v sistemakh gosudarstvennoi sluzhby Rossii i Germanii i ee preduprezhdenie* (Corruption in state service systems of Russia and Germany and its prevention). Krasnoyarsk, 2011.
9. Lunev V.V. *Korruptsiya: politicheskie, ekonomicheskie, organizatsionnye i pravovye problemy* (Corruption: political, economic, organizational and legal issues), *Gosudarstvo i pravo*, 2000, No. 4, pp. 99–111.
10. Kuznetsova N.F. *"Kruglyi stol" po problemam protivostoyaniya korruptsii v Rossii* („Round table“ on the issues of corruption counteraction in Russia), *Vestnik MGU*, 1999, No. 4.
11. *Obrashchenie "Bor'ba s korruptsiei na vysokom urovne"* (Speech „Struggle with corruption on the highest level“), available at: http://www.kremlin.ru/interdoss/2006/07/1827_108826.shtml

Information about the author

Shchedrin Nikolay Vasilyevich, doctor of law, professor, head of the chair of delictology and criminology, Siberia state university
Address: 79 Svobodnyy Prospekt, 660041, Krasnoyarsk, Russia
E-mail: sveroboy@mail.ru

² The research is carried out with financial support of RSSF within the RSSF scientific-research project “Corruption in the Russian election process: notions, forms and system of counteraction”, project # 11-33-00207a1.