

УДК 343.97:343.35
ББК 67.518.1

С.М. Иншаков,
доктор юридических наук, профессор

ФАКТОРЫ КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕЙ

Автор подробно анализирует фундаментальные факторы современной российской коррупционной преступности, а также выделяет ряд факторов, препятствующих эффективной работе по выявлению коррупционных преступлений. Предлагает стратегию противодействия коррупции, прогнозы ее развития с учетом степени активизации борьбы с ней.

Ключевые слова: коррупция; коррупционная преступность; коррупционеры; социум; борьба с коррупцией; программы противодействия коррупции.

S.M. Inshakov,
Doctor of Law, Professor

FACTORS OF CORRUPTION CRIMES AND PROSPECTS OF COUNTERACTION

The author gives a detailed analysis of the fundamental factors of contemporary Russian crimes of corruption as well as singles out a number of factors that hinder the efficiency of exposing such crimes. He offers a strategy for counteracting corruption and a prognosis of its development that takes into account the degree of activization in fighting it.

Key words: corruption; crime of corruption; corrupt officials; society; fighting corruption; programs of counteracting corruption.

В основе причинной обусловленности коррупции лежат фундаментальные пороки социума, которые одновременно являются сущностными характеристиками публичной власти. Еще в древние времена, как только функция управления социумом и распределения его ресурсов потребовала особой специализации, выделилась определенная группа людей, которые возвысились над остальными. Этим людям стало сложно (а подчас и невозможно) контролировать, значительную часть властного ресурса они стали направлять не на реализацию социальных заказов, а на обеспечение личных интересов: в первую очередь личного богатства и незыблемости своей власти, что и является *первичным фактором коррупции*. Эта схема из Древнего мира переключалась в современные цивилизации. Социальная мысль кропотливо формировала механизмы, затрудняющие коррупцию. Социальная практика внедряла их в государственную деятельность. Однако до настоящего времени механизмов, позволяющих обеспечить абсолютно стерильный безкоррупционный социум, не выработано. Человечество пока находится на коррупционной стадии своего развития. В этом существо главного методологического принципа

факторного анализа коррупции – практическую значимость может иметь лишь анализ причин высокого уровня коррупции в обществе. Это поможет найти пути уменьшения степени коррупционной пораженности социума.

К фундаментальным факторам относится то, что коррупция реформаторами 1990-х годов рассматривалась в качестве одного из рычагов экономических преобразований в нашей стране. Это обусловило сверхвысокий уровень толерантности к коррупционерам, который проявляется в следующем:

а) огромное число коррупционеров оставалось и остается безнаказанным;

б) чрезмерное распространение сверхмягкой практики назначения судами наказаний за коррупционные преступления;

в) коррупционная деятельность воспринимается как привлекательный источник обогащения;

г) в социуме сохраняется достаточно высокая степень социальной терпимости по отношению к коррупционерам.

Тот факт, что огромное число коррупционеров оставалось и остается безнаказанным, является реальностью, о которой хорошо осведомлены наши граждане.

По результатам опроса общественного мнения можно констатировать, что абсолютное большинство опрошенных не верят в неотвратимость наказания для лиц, берущих взятки. Так, каждый четвертый считает, что за совершение преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, к уголовной ответственности привлекается менее 1 %, а почти половина респондентов (43 %), что эта доля меньше 10 %.

Лица, которым приходилось давать взятки, в подавляющем большинстве (52 %) убеждены в том, что взяточник избежит ответственности за совершенное преступление.

Убежденность в том, что коррупционерам удастся избежать ответственности, во многом обусловлена отношением граждан к правоохранительным органам: 45 % опрошенных указали, что они не доверяют сотрудникам правоохранительных органов и поэтому не станут обращаться к ним в случае вымогательства взятки; еще 35 % считают, что это бесполезно.

Эксперты из числа сотрудников правоохранительных органов также отмечают, что доля лиц, обращающихся в правоохранительные органы в связи с вымогательством взятки, крайне мала. Как правило, это те лица, которым с помощью коррупционных схем не удается решить важный для них вопрос. Обращение с заявлением о коррупционном преступлении не всегда может способствовать решению проблемы, а чаще, наоборот, влечет для заявителя негативные последствия.

В сознании граждан большинство сотрудников правоохранительных органов, призванных осуществлять противодействие коррупции, сами являются коррупционерами: 61 % опрошенных оценили степень коррумпированности правоохранительных органов как высокую (от 60 до 100 %); 70 % респондентов считают, что, дав взятку сотрудникам правоохранительных органов, им удастся избежать ответственности за совершение неправомερных поступков.

В рейтинге коррумпированности правоохранительных органов лидируют органы внутренних дел, второе место занимают сотрудники таможи, третье – сотрудники Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков.

Помимо высокого уровня коррумпированности сотрудников правоохранительных

органов, эксперты выделяют ряд факторов, препятствующих эффективной работе по выявлению коррупционных преступлений:

- низкий уровень юридической подготовки оперативных работников, отсутствие у них достаточного опыта практической работы;

- низкий уровень материальной оснащенности деятельности правоохранительных органов по выявлению и пресечению преступлений;

- низкий уровень взаимодействия сотрудников правоохранительных органов с контролирующими и надзорными органами.

Большинство экспертов из числа сотрудников правоохранительных органов (73 %) считают, что при таком состоянии правоохранительных органов не может осуществляться эффективное противодействие коррупции; разделяют эту точку зрения 67 % чиновников, 60 % ученых-экспертов и 58 % лиц, которым приходилось совершать коррупционные преступления.

Чрезмерное распространение сверхмягкой практики назначения судами наказаний за коррупционные преступления. Анализ судебной статистики свидетельствует, что в большинстве случаев при вынесении судами приговора назначается наказание ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи УК РФ, либо вообще не связанное с лишением свободы. В ходе изучения приговоров были выявлены такие «парадоксальные» факты, когда коррупционеру, осужденному за получение взяток, было назначено наказание в виде штрафа, гораздо более низкого, чем сумма полученных взяток. Например, по материалам Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры в 2007 г. было возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 290 УК РФ, в отношении директора детского сада г. Якутска, которая, являясь должностным лицом, получала взятки в виде денежных средств от граждан, желавших устроить своих детей в детский сад. Ей было предъявлено обвинение по 21 эпизоду получения взяток на общую сумму 959 тысяч рублей. Приговором Якутского городского суда директор детского сада признана виновной по всем эпизодам совершенных преступлений и ей назначено наказание в виде штрафа в размере 250 тысяч рублей.

В США, например, размер штрафа установлен в сумме, трехкратно превышающей величину взятки. Совершенствование законодательства позволило бы предотвратить подобные несурзаицы в судебной практике.

Данные исследований показывают: большинство наших сограждан убеждены в том, что лица, избалованные в коррупционных преступлениях, как правило, подвергаются наказанию, не соответствующему тяжести содеянного.

Коррупционная деятельность воспринимается как привлекательный источник обогащения. По мнению россиян, коррупция и расхищение национального достояния страны лежит в основе практически всех богатств олигархов (по результатам опроса такой точки зрения придерживается 67 % респондентов).

Опрос коррупционеров показал, что более половины должностных лиц (56 %) при устройстве на работу имели намерение осуществлять коррупционную деятельность.

Высокая степень социальной терпимости в отношении коррупционеров. Здесь проявляется некоторый разрыв восприятия реальности на абстрактном и бытовом уровне. Граждане охотно поддерживают публичные обвинения в коррупции, а также меры жесткого государственного реагирования на нее, но при этом личные проблемы, по возможности, предпочитают решать посредством взяток, хотя благодарными остаются лишь 24 %. Следует отметить: осуждение взяточничества соседствует с мнением, что почти каждый человек будет брать взятки, если ему их давать. Это мнение разделяет 72 % опрошенных.

В качестве важного фактора коррупционной преступности можно выделить феномен неприкасаемости отдельных должностных лиц. Суть этого феномена заключается в том, что привлечение отдельных должностных лиц к уголовной ответственности за совершение преступлений сопряжено со значительными трудностями. В целях анализа механизма обеспечения неприкасаемости был проведен опрос работников правоохранительных органов, а также должностных лиц органов государственной власти различного уровня.

Арсенал защитных средств «неприкасаемых», как правило, включает следующее:

– покровительство вышестоящих должностных лиц, которые договариваются с ру-

ководителями правоохранительных органов о прекращении преследования;

– подкуп работников правоохранительных органов;

– угрозы в адрес работников правоохранительных органов или их родственников;

– применение жестких мер воздействия в отношении работников правоохранительных органов (вплоть до физического устранения или фабрикации уголовного дела).

Жесткие меры сегодня применяются довольно редко. В 99 % случаев конфликт удается уладить на основе взаимовыгодной договоренности.

С целью выявления факторов, которые являются основными причинами коррупционной преступности, было проведено исследование среди граждан, сотрудников правоохранительных органов, должностных лиц, коррупционеров, а также ученых-экспертов.

Наибольшее число граждан (24 %) основной причиной распространения коррупционной преступности считают отношение должностных лиц к своим обязанностям, как к источнику обогащения; 20 % опрошенных полагают, что всему виной безнаказанность коррупционеров; еще 16 % респондентов ссылаются на неэффективность судебной системы.

В том, что судебная система неэффективна в борьбе с коррупционной преступностью, уверены также 18 % опрошенных сотрудников правоохранительных органов. В то же время 15 % респондентов, обязанных по роду своей деятельности противодействовать распространению коррупции, полагают, что основной причиной ее существования является толерантность общества к коррупционерам. Большинство опрошенных ссылаются на несовершенство законодательства в части борьбы с коррупционными преступлениями.

На несовершенство законодательства ссылаются и 28 % опрошенных должностных лиц. Однако 26 % респондентов, входящих в группу риска по возможности вовлечения в совершение коррупционных преступлений, полагают основной причиной их распространения существующую систему взаимоотношений во властных структурах (система выталкивает лиц, не желающих участвовать в коррупционной деятельности), а еще 22 % – безнаказанность коррупционеров.

По мнению 22 % опрошенных коррупционеров, основной причиной существования коррупции в стране является система взаимоотношений во властных структурах. Однако большинство лиц, являющихся непосредственными субъектами совершаемых коррупционных преступлений, называют основной проблемой недостаточный уровень заработной платы чиновников (25 %), а еще 19 % – недостатки государственной политики в отношении предпринимательства.

Эксперты из числа ученых к главным факторам отнесли следующие:

– монополия власти должностных лиц, широкие дискреционные (не регламентированные рамками закона) полномочия;

– отсутствие открытости, подотчетности и подконтрольности должностных лиц;

– временность и неустойчивость служебного положения, в силу чего значительное число должностных лиц считают себя «временщиками» и стремятся за непродолжительный период обогатиться любым способом.

Резюмируя приведенные выше эмпирические данные, можно сделать вывод о том, что *к наиболее значимым факторам коррупции в современной России относятся:*

1. Повышенная толерантность Российского государства и общества к коррупции и коррупционерам.

2. Отсутствие в стране законодательства, позволяющего реализовать эффективную систему антикоррупционных мер.

3. Наличие патологических компонентов в стихийно формирующейся доминирующей идеологии (как на уровне общественного сознания, так и на уровне социальной практики), суть которых состоит в следующем:

а) приоритет индивидуальных интересов над общественными и государственными;

б) абсолютное доминирование комфорта и различных форм материального потребления в системе ценностей. Деньги, богатство становятся универсальным мерилем смысла бытия. Из ценностной сферы постепенно вытесняются высокие духовные идеалы, способные выступать сдерживающими факторами по отношению к массовой нравственной деградации;

в) честность, нравственная чистота довольно прочно увязываются с бедностью, аутсайдерством, и постепенно в общественном сознании эти качества начинают относиться

к категориям малопривлекательных, неприемлемых, позорных;

г) принципы «деньги не пахнут», «богатство любой ценой» довольно успешно реализованные в элитарной сфере, начинают подспудно доминировать в социуме.

4. Неприемлемый уровень материального стимулирования сотрудников правоохранительных органов в плане активной антикоррупционной деятельности, недостаточный уровень их подготовки и обеспечения.

5. Низкий уровень жизни лиц, имеющих высшее образование, из которых главным образом рекрутируется чиновничество. В обществе сформировалась тенденция, которая в определенном ракурсе может быть оценена как деструктивная. Она основана на традиционном стремлении россиян к высшему образованию. Суть этой тенденции в следующем:

а) расширение сети вузов, сопряженное с ухудшением качества высшего образования, сделало его весьма доступным;

б) социальная прослойка лиц с высшим образованием чрезвычайно возросла;

в) позитивные, социально ориентированные механизмы обеспечения высокого уровня жизни и богатства едва начали формироваться, они не позволяют всем лицам с высшим образованием реализовать себя в качестве среднего класса (а это стремление внутренне присуще данной социальной группе);

г) на фоне недостатка позитивных механизмов в нашем социуме имеется избыток весьма доступных негативных механизмов обогащения, большинство из которых в той или иной форме связаны с коррупцией.

Россиянин, у которого господствующая в обществе идеология сформировала установки на высокий уровень потребления, попадая в сферу действия доминирующих механизмов обогащения, почти автоматически оказывается за чертой не только нравственности, но и закона.

6. Недостаточная развитость различных институтов гражданского общества, отсутствие опыта негосударственного противодействия коррупции.

7. Предельно низкий уровень антикоррупционной пропаганды и практически полное отсутствие антикоррупционной идеологии. Многие эффективные антикоррупционные меры, которые уже десятки лет

продуктивно реализуются в развитых странах (криминализация незаконного обогащения, криминализация внесения ложных сведений в декларацию о доходах, частичный отказ от принципа презумпции невиновности в административно-финансовой сфере, конфискация имущества коррупционеров), отторгаются российским законодателем на фоне одобрения либо полного безразличия самых разных социальных слоев.

8. Низкая правовая подготовка граждан, выражающаяся в незнании ими своих прав, неумении отстаивать свои интересы законными способами и отсутствие у абсолютного большинства россиян установки на реализацию своего гражданского статуса в рамках исключительно правового поля.

В перечне факторов особо следует выделить системность коррупции, а также значительный уровень пораженности социума этим злом. Коррупция генерирует процесс криминальной самодетерминации. При этом повышается уровень ее организованности, устойчивости, защищенности по отношению к антикоррупционному воздействию. Коррупционный потенциал общества настолько велик, что ему по силам нейтрализовать большинство традиционных антикоррупционных мер. Соответственно, важнейшей задачей государственной политики является поиск мер, по отношению к которым коррупционные процессы оказались бы уязвимыми.

Полное избавление общества от коррупции, вероятно, задача, не имеющая решения. Коррупция – спутница цивилизации. Все социальные системы несут на себе печать коррупционной пораженности. Однако степень этой пораженности в странах мира различна, как различны и эффективность антикоррупционной деятельности государственных органов, а также степень защищенности от коррупции фундаментальных интересов государства и общества.

Зарубежный опыт показывает, что две опасности подстерегают общество и государство при реализации национальной стратегии противодействия коррупции. Первая – принятие сверхжестких популистских мер, при которых карающий меч, как правило, становится на службу интересов одной из противоборствующих элитарных групп, которая под благовидным предлогом таким об-

разом расправляется с конкурентами. Происходит перераспределение собственности, после чего коррупционная ситуация вновь стабилизируется на прежнем уровне, а иногда и на более высоком, как это имело место, например, в Грузии.

Вторая опасность – подмена реального противодействия имитацией антикоррупционных акций. Одним из признаков имитации является формирование объемных программ противодействия коррупции, в которые не включены меры, способные обеспечить реальные результаты. К сожалению, история нашей страны изобилует подобными примерами.

Системность коррупции, при которой коррумпированы и должностные лица различных уровней, и те, кто уполномочен осуществлять за ними контроль, и те, кто должен привлекать коррупционеров к уголовной ответственности, создает иллюзию порочного круга, разорвать который можно лишь при помощи чрезвычайных мер. Исторический опыт убедительно свидетельствует о том, что революционная стратегия преобразования общества оборачивается колоссальным ущербом. Поэтому сверхзадача государственного руководства заключается в том, чтобы постепенно из фундамента здания российской государственности убрать коррупционные элементы, причем сделать это нужно так, чтобы здание не зашаталось и не разрушилось. Наиболее реалистичным в такой ситуации представляется двухуровневый подход:

– во-первых, жесткое и интенсивное вытеснение коррупции из сфер, где она может причинить серьезный вред государственной безопасности и фундаментальным основам жизни нашего общества;

– во-вторых, постепенное поэтапное уменьшение степени коррумпированности иных социальных сфер.

Сущность этой стратегии заключается в том, что в наиболее уязвимых областях государственного регулирования оперативно реализуются жесткие и эффективные меры при экономии репрессивных мер в широком спектре различных сфер социальной жизни. Это позволит, во-первых, в кратчайшие сроки обеспечить антикоррупционную безопасность государства, а во-вторых, создав плацдарм здоровой государственности, ре-

ализовывать программу постепенного оздоровления всех иных сфер социальной жизни.

Важнейшим условием реализации первой части стратегии является очищение структур, которые ведут борьбу с коррупцией. Как показали исследования, степень коррумпированности правоохранительных органов значительна. В то же время в каждом ведомстве можно найти здоровые элементы, на которые допустимо опереться в борьбе с коррупцией. При этом крайне важно в противовес сложным коррупционным сетям создать эффективную антикоррупционную систему. В ходе опроса оперативных сотрудников многие из них отмечали, что нередко выявленные ими факты коррупции становятся объектом «вторичных коррупционных торгов» в вышестоящих инстанциях. Это, во-первых, снижает антикоррупционную активность оперативных сотрудников, а во-вторых, порождает желание лично провести «вторичные коррупционные торги».

Для получения результатов в реализации той или иной антикоррупционной акции необходимо, чтобы все звенья антикоррупционной системы были надежными: оперативные сотрудники выявляют факты коррупции и закрепляют первичные доказательства; следователи обеспечивают сбор доказательств и предъявление обвинения; суд объективно оценивает доказательства и назначает справедливое наказание; уголовно-исполнительная система реализует наказания в соответствии с требованиями закона; прокуратура обеспечивает надзор на всех этапах и координирует деятельность всех элементов антикоррупционной системы.

Реализация второй части стратегии требует длительных скоординированных действий всех здоровых сил общества. В этом ракурсе «Национальный план противодействия коррупции» может рассматриваться как приемлемая программа антикоррупционной деятельности.

Одним из важнейших аспектов стратегического планирования любой деятельности является правильное определение перспективных целей. Недостаточно амбициозные цели не позволят полностью реализовать стратегический потенциал. Завышенные цели могут дезориентировать деятельность. Полагаем, что в качестве стратегической

цели антикоррупционной политики нашей страны в плане мобилизации всех ресурсов современного поколения активных россиян (в перспективе 20–30 лет) корректно было бы определить *трансформацию социума, при которой он достигнет низкого уровня коррумпированности*.

Как отмечалось выше, к признакам социальной системы с низким уровнем коррумпированности относятся следующие:

1) чиновники высшего уровня практически не коррумпированы, коррумпировано менее 25 % чиновников более низкого ранга;

2) коррупция судебной системы носит единичный характер;

3) в правоохранительных органах коррумпировано менее 10 % сотрудников;

4) со значительной долей риска отдельные вопросы можно решать посредством взятки, но не вопросы, связанные с освобождением от уголовной ответственности лиц, совершивших преступления;

5) правоохранительные органы ведут эффективную борьбу с коррупцией;

6) вероятность привлечения коррупционеров к уголовной ответственности высокая (более 50 %);

7) источники богатства, а также высокого уровня жизни граждан в абсолютном большинстве имеют легальную природу;

8) представительные органы власти, общественные организации, сотрудники СМИ наряду с правоохранительными органами становятся основным субъектом противодействия коррупции;

9) коррупционные скандалы практически всегда становятся достоянием гласности, при этом всегда возбуждается уголовное преследование в отношении коррупционеров;

10) национальное законодательство имеет антикоррупционную направленность и позволяет эффективно противодействовать коррупции;

11) факты коррупции встречают нетерпимое отношение большинства граждан;

12) коррупция не носит международный характер;

13) лишь единичные факты коррупционных преступлений имеют организованный характер;

14) деятельность должностных лиц носит транспарентный характер.

Иными словами, Россия по степени коррумпированности должна стать на один уровень с такими странами, как Канада или Япония. По оценкам экспертов, реальность такой перспективы неоднозначна. Лишь 30 % экспертов осторожно согласились с тем, что указанная выше цель может быть достигнута в России при условии проведения эффективной антикоррупционной политики в значительной временной перспективе. Прогнозирование развития криминальной ситуации в стране на десятилетия неминуемо сопряжено со значительными погрешностями. Однако то, что почти треть экспертов сделала позитивную прогностическую оценку, является основанием для исторического оптимизма.

В качестве оперативной цели (с перспективой на пять-семь лет) полагаем корректным было бы определить следующее – обеспечение перехода нашего общества с высокого уровня коррумпированности на средний.

К основным направлениям такой трансформации социальной системы можно отнести:

- существенное снижение уровня коррупции в высших эшелонах власти, судебной системе, правоохранительных органах;

- совершенствование национального законодательства, приведение его в соответствие с антикоррупционными стандартами развитых стран, в которых удалось обеспечить низкий уровень коррупции;

- адекватное обеспечение антикоррупционной активности правоохранительных органов;

- вытеснение из социальной жизни и экономики коррупционных способов обогащения;

- утверждение в сознании россиян антикоррупционной идеологии;

- активизация в борьбе с коррупцией представительных органов власти, а также различных институтов гражданского общества.

Прогнозируя развитие коррупционных процессов на ближайшую перспективу (два-три года), необходимо отметить следующий момент. Если активизация борьбы с коррупцией будет носить реальный, а не имитационный характер, зарегистрированная коррупционная преступность будет расти. Причем, чем значительнее будет активизация борьбы с коррупцией, тем интенсивнее станет ее рост и тем существеннее будет снижение уровня ее латентности. При этом одним из барьеров, который не позволил бы активизации реальной борьбы с коррупцией переродиться в ее имитацию, могло бы быть совершенствование показателей в работе антикоррупционных структур. Необходимо дифференцировать показатели борьбы с различными видами коррупционных проявлений с тем, чтобы исключить возможность имитации активной борьбы за счет регистрации большой массы малозначительных коррупционных деяний. На первое место должны быть поставлены показатели разоблачения крупных взяточников и коррупционеров, причиняющих серьезный вред государству.

Таким образом, эффективное противодействие коррупции в нашей стране – задача, решение которой принципиально возможно. Основные направления решения этой задачи уже в значительной мере определились в общественном сознании, а также в идеях ученых и специалистов-практиков. Важно начать системную реализацию антикоррупционных мер при непрерывном мониторинге их эффективности.

Информация об авторе

Иншаков Сергей Михайлович (Москва) – доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом проблем латентной преступности и криминологического прогнозирования. Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры РФ (123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15)

Information about the author

Inshakov, Sergey Mikhailovich (Moscow) – Doctor of Law, Professor, Head, Department of Latent Crimes' Issues and Criminological Prognostication. Research Institute of General Prosecution Academy of the Russian Federation (15, 2nd Zvenigorodskaya str., Moscow, 123022)