

Коррупция: наказываем или поощряем?

Редакция продолжает обсуждение вопросов ответственности за умышленные тяжкие преступления, посягающие на обороноспособность и безопасность общества и государства. Свой взгляд на проблему высказывает президент Клуба военачальников Российской Федерации, доктор экономических наук, генерал армии **Анатолий Куликов**,



Лавина грязных коррупционных скандалов до высшего предела подняла градус общественного кипения, поскольку цинизм и корыстолюбие чиновников намного превысили порог общественной терпимости.

Хотя закон признаёт хищение совершенным в особо крупных размерах, если ущерб от него составляет 7,5 млн. рублей, масштабы воровства и казнокрадства давно преодолели эту планку. Украденные из бюджета миллионы или даже несколько десятков миллионов стали привычным упоминанием в криминальных сводках и впечатляют не более, чем украденная бутылка в сетевом магазине. Но миллиарды рублей, похищенные на стройках олимпийских объектов, на дальневосточных объектах саммита АТЭС, при создании системы ГЛОНАСС, в ходе реализации военного имущества, в Пенсионном фонде, в Фонде обязательного медицинского страхования или в Росагролизинге, не идут в сравнение с триллионами рублей, перешедшим в руки жуликов через систему госзаказа. В жизненно важных и финансово-ёмких отраслях, в межбюджетных отношениях, в дирекциях госкорпораций и центрах управления по реализации инвестиционных проектов стали востребованы не профессионалы, а менеджеры по «откатам» и «распилам».

Почему именно сейчас так резко всколыхнулась страна? Разве до этого не было примеров, столь же возмутительных по объемам хищений и безнаказанности виновных? Были, и несть числа таким фактам! Совсем недавно умыкнули 30 миллиардов бюджета Московской области – это уже доказано. Памятны загадочные криминальные истории в Приморском крае, в результате которых тогдашнему губерна-

тору пришлось укрыться в недрах одного из федеральных министерств. Но кого из глав российских регионов от Балтийских побережий до Чукотки, именно в период губернаторства замеченных в стремительном взлете и вызывающей нескромности личного благосостояния, привлекли к ответственности? Как относиться к таким персонам, которые заполнили кресла в верхней палате парламента, стали кадровыми дипломатами или объявились в московских коридорах власти? Кстати, вступая в должность все главы регионов, приносили присягу на честность и самоотверженное служение народу. Почему же люди, использовавшие должностные полномочия для обогащения личного и сотоварищей, не претерпели даже самого малого порицания, не постояли на позорном месте, не потеряли и ничтожной доли от несправедливо нажитого?

УПРЕЖДЕНИЕ ИЛИ ПООЩРЕНИЕ?

Противодействие внутренним угрозам всегда давалось нелегко. Эти угрозы порождены внутри нашего общества, мы к ним притерпелись и радикально не реагируем до тех пор, пока не грянет беда.

И вот одна из таких угроз материализовалась. Это – коррупция, которая превратилась в образ жизни для власть имущих. Благодаря их усердию Россия твёрдо закрепила совсем недалеко от конца перечня 183 государств мира как страна, наименее удобная для экономической деятельности и наиболее удобная для мздоимцев и казнокрадов.

Коррупция и степень ее неприятия народом достигла таких масштабов, что социальный взрыв кажется неизбежным. Кажется, в верхах это понимают, но в то же время, опасаются разворочить гнилостные гнездовья драконов. Может быть, гламурная завеса коррупционных скандалов в Минобороны, в высокотехнологичных отраслях ОПК и призвана заслонить своей желтизной трагическую суть происходящего?

Если это способ отвлечь внимание, то он неконструктивен. В конце 80-х и начале 90-х подобную отвлекающую роль играли сеансы экстрасенсорной психотерапии и поиски золота партии, а позже – порнографические ролики скрытых съёмки «человеков», на кого-то определённо похожих. Не хочется верить, что сегодня мы имеем тот же сюжет, но только в профиль.

Нельзя сказать, что никто не пытается бороться с гидрой коррупции. Многолетними трудами учёных и парламентариев в России, наконец-то, сформирована законодательная база противодействия этому

злу. Создана масса планов, сформировано множество координирующих органов, произнесено невероятное количество речей, иногда похожих на заклинания и дано не меньше строгих руководящих указаний. Иногда кажется, что количество вот-вот перейдет в качество. Но не покидает ощущение, что всё это мало чем отличается от танцев под ковром. Ведь в сущности ничего не меняется. Даже некоторое оживление показателей полицейской и судебной статистики не производит впечатления реального противодействия коррупции потому, что затрагивает в основном бытовой пласт и не создаёт ощутимых неудобств так называемой элите.

В самом деле, средний гражданин представляет взяточников исключительно в образе сотрудника ДПС, медработника и т.п. Не для того ли, чтобы за этими «сборщиками благодарностей» незаметной оставалась кипучая деятельность высшей бюрократии, изощренно направляющая бюджетные потоки в свою сторону? И закон к соответствующим фигурантам не слишком суров. Посмотрим на санкции статей за подобные должностные преступления: максимальное наказание – лишение свободы на срок до 10 лет; максимальный штраф – до 1 млн. рублей. И никакой конфискации! Но это только на бумаге. Судебная же практика показывает, что применение максимальных санкций крайне не популярно в отношении беловоротничковых коррупционеров. У общества есть четкий запрос на самые строгие меры вплоть до смертной казни для казнокрадов и взяточников, но апологеты либеральных ценностей постоянно подчёркивают, что не строгостью наказания, а его неотвратимостью должен воздействовать закон. А если жадность казнокрада наносит ущерб безопасности и целостности государства, да ещё на своей должности он был прямо уполномочен обеспечивать национальную оборону? Не секрет, что корыстные злоупотребления в военном ведомстве, в аэрокосмической отрасли и т.п. угрожают самому важному – обороноспособности и военной безопасности России!

В криминологическом сообществе сохраняется полемика по всей совокупности проблем, связанных с адекватностью мер государственного реагирования на злоупотребления властью и коррупцию. В зависимости от содержания сводок о криминальных происшествиях разогревается спор о возвращении смертной казни за убийство, за развратные действия в отношении несовершеннолетних, за распространение наркотиков, за терроризм и т.д. И в этом споре, как показывают социоло-

гические замеры, подавляющее большинство, – около 70% населения, – выступает за милость к жертвам и жёсткость к преступникам, включая санкцию в виде смертной казни. И лишь 18% поддерживают ее полную отмену.

Замечу, что в юрисдикциях многих государств, включая икону стиля – США, смертная казнь применяется за совершенные различные по тяжести преступления: за убийство, шпионаж, государственную измену, развязывание войны, диверсии, терроризм, воздушное пиратство, захват заложников, похищение людей, насилие, посягательство на половую неприкосновенность несовершеннолетних, наркобизнес и т.п. Россия в силу обязательств, возникших в связи с вступлением в Совет Европы, ввела мораторий на применение смертной казни. Ввела в угоду так называемой либеральной идее и на фоне роста преступности в стране, без учёта мнения общества! Между тем, это одно из важнейших решений, в принятии которого должны были участвовать граждане, чтобы не пустой декларацией была ст.3 Конституции Российской Федерации о народе как единственном источнике власти. Однако в настоящее время невозможно, не противореча известному определению Конституционного Суда, рассуждать о возвращении в отечественную правоприменительную практику высшей меры наказания.

В действующем УК лишь пять составов в санкциях предусматривают смертную казнь – в основном за преступления против жизни. Пожизненное наказание в конкретных нормах материального права предусмотрено 13 раз за особо тяжкие случаи. Но так уж сложилась судебная практика по его применению, что пожизненное наказание не обязательно грозит даже таким отъявленным головорезам, как, например, членам кущёвской банды Цапка, или террористам, виновным в массовых жертвах. Так, в 2009-2011 гг. из 8,8 тысячи суммарно осуждённых по статьям УК, попадающим под пожизненное наказание, таковых приговоров вынесено всего 187 (в 2009 г. – 65; в 2010г. – 60; в 2011г. – 62). Юристы в таких случаях говорят: «Фемида экономит на репрессиях».

КОРРУПЦИЯ В ЦИФРАХ

Большинство из пойманных за руку нечистоплотных чиновников привлекаются к ответственности по ст. 159 УК РФ, ч.3 (мошенничество в крупном размере с использованием служебного положения) и ч.4 (то же, в составе организованной группы или особо крупном размере). Посмотрим судебную практику по этим составам.

В 2009–2011 г.г. (то есть уже после принятия базового Федерального закона и комплекса мер антикоррупционной стратегии) по ст. 159 УК РФ ч. 3 осуждено 14687 человек, а по ч. 4 – 5299, то есть без

мало 20 тысяч беловоротничковых мошенников, что составляет почти половину из рассмотренных в судебной инстанции коррупционных преступлений.

Из 20 тысяч преступников, совершивших мошенничество с использованием служебного положения в крупном размере, в составе организованной группы или в особо крупном размере, к лишению свободы приговорены 6,6 тысячи. Сроки назначенного лишения свободы составляли в 2009 г. в основном до 3-х лет¹. Более половины мошенников (11,2 тысячи) осуждены условно, 2,1 тысячи – подвергнуты штрафу. Остальные – к самым мягким последствиям уголовного преследования. И эта практика сохраняется.

Свежий пример: в сентябре 2012 г. директор Дальневосточного оборонного завода «Звезда» признан виновным в хищении 29 млн. рублей путём фальсификации финансовых документов об оплате ремонта подводной лодки, которые были перечислены на счета фирм-однодневок, а впоследствии обналичены. Приговор суда: 3 года условно и штраф 550 тысяч рублей.

На мошенничество не распространяется действие ст. 104 ч. 1 Уголовного кодекса (конфискация). Даже, если суд примет собранные следствием доказательства о криминальном характере нажитого имущества и активов, они в полном объёме сохраняются в собственности преступника. Самое популярное в сфере финансово-экономической деятельности преступление не карается изъятием неправомерно приобретенного. Это в корне противоречит международным обязательствам России в сфере борьбы с организованной преступностью и коррупцией!

Упразднение института конфискации, которое произошло в уголовном законодательстве в 2003 году, было мотивировано ожиданиями, что крупные бизнесмены и налогоплательщики вернут капиталы из офшоров на родину и начнут жить с чистой совестью. Но эта так называемая амнистия не оправдала ожиданий и повредила дальнейшему применению инструментов уголовно-правового воздействия на преступников, особенно коррупционеров. Вернуть конфискацию в Уголовный кодекс даже в том ущербном виде, в котором она сформулирована сегодня, стоило больших усилий, но она может применяться только к определённому, не слишком длинному перечню преступлений.

Родственен мошенничеству другой вид коррупционной деятельности – присвоение и растрата вверенного имущества с использованием служебного положения, либо группой по предварительному сговору, либо в крупном размере (ст. 160 УК РФ, части 3 и 4). Таковых растратчиков

¹В статистике Судебного департамента при ВС РФ разбивка по срокам назначенного наказания исключена из отчётности с 2010 года.

за три года осуждено 8930, в том числе к лишению свободы – 1066, к штрафу – 1200, условно – 6999, к лишению права занимать определённые должности – 438.

Хронической болезнью чиновников является злоупотребление должностным положением из корыстных побуждений вопреки интересам службы, общества или государства. По статье 285 УК РФ (части 1,2,3) подверглись судебному преследованию около 2,2 тысячи, из них 117 обвиняемых занимали государственные должности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или главы органа местного самоуправления, используя этот статус в противозаконных и корыстных целях. Из совершивших должностные злоупотребления 172 осуждены к лишению свободы, в том числе, 14 – из номенклатуры высшего звена, 956 оштрафованы (33 высших должностных лица), 841 – осужден условно (включая 69 высших должностных лиц). С 2003 года в УК РФ введена ответственность по ст. 285 ч.1 за нецелевое расходование бюджетных средств. За обозреваемый период «наступления» на коррупционную деятельность (2003-2011 гг.) по этой статье всего 8 чиновников подверглись судебному преследованию, из них 1 лишён свободы, 4 – осуждены условно, 2 – оштрафованы.

Избыток цифр. Но нельзя же обойти вниманием получение взятки. За взятку, в т.ч. в крупном размере, осуждены 4515 мздоимцев, пятая часть (853) лишена свободы, 2967 – осуждены условно, 678 – оштрафованы.

Из 43 тысяч осуждённых за последние три года по коррупционным составам, 7,7 тысячи оштрафованы, 25 тысяч осуждены условно. Лишь немногим более 600 лишены на определённое время права занимать соответствующие должности или вести определённую деятельность.

Кстати, для особенно сокрушающихся по поводу обвинительного характера российского правосудия следует привести ещё одну цифру: в отношении 708 обвинявшихся в коррупционных преступлениях вынесены оправдательные приговоры.

Одно из важнейших последствий уголовно-правового воздействия на преступника – возмещение ущерба от преступной деятельности. Из докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности за 2010 и 2011 годы следует, что по искам к осуждённым за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления сумма возмещённого ущерба составила в 2010 г. почти 3 млрд. рублей, а в 2011 г. – 1 млрд. руб. По сравнению с объёмами похищенного это капля в море! Например, по данным ГУЭБиПК МВД России, за 10 месяцев 2012 г. выявлено почти десять тысяч чиновников и руководителей различных рангов, совершивших должностные пре-

ступления коррупционного характера. Общая сумма причинённого ими ущерба составляет более 14 миллиардов рублей.

ЧРЕЗВЫЧАЙНОМУ ВРЕМЕНИ – ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ

Размышляя и полемизируя о причинах неудач в борьбе с коррупцией, особенно после очередных резонансных коррупционных сюжетов, эксперты справедливо указывают на непрозрачность администрирования государственных услуг, сложность принятия управленческих решений и т.п., благодаря чему сохраняются условия для коррупционного поведения. Всё это, разумеется, правда. Однако, есть и другая: то, каким образом государство преследует казнокрадов, мошенников и хапуг, как воздаёт им по заслугам, нисколько не способствует эффективности мер противодействия коррупции и её профилактики, скорее даже её поощряет.

Сегодня государственная служба считается источником процветания. Украденные миллионы и миллиарды, за которые дают всего-то 2-3 года условно или небольшой штраф (если вообще правосудие свершится!), обеспечивают последующую безбедную жизнь себе, детям и внукам, поэтому казнокрады не боятся нарушать закон. Исчез и стыд. В мегаполисах можно поменять место жительства и прежние соседи не скоро заметят, как прирастает благополучие чиновника. А в малых городах на виду окружающих, будто грибочки после теплого дождя, разрастается подворье главы местной администрации, начальника правоохранительной структуры, любого чиновника-решалы, оказывающего «госуслуги» по теневому тарифу.

Мы продолжаем жить в условиях перехода от социалистической экономики и правоотношений к рыночным. Это время для нашей Родины чрезвычайное, требующее свойственных ему правовых регуляторов. Но только ли по недоразумению, положение в стране не объявлено таковым? Ведь каким, если не чрезвычайным, может быть положение, когда цинично расширяется оборонный бюджет, когда в отсутствие военной приёмки в высокотехнологичных проектах используются кустарно произведённые комплектующие? В итоге космические аппараты сгорают, не достигнув расчётной орбиты, а жирующие чиновники строят особняки и виллы на лазурных берегах Италии и Франции. И несут никакой персональной ответственности. Именно поэтому мораторий на смертную казнь был преждевременным. Очень не скоро сформируется новый уклад и новые представления о правопослушном и нравственном поведении госаппарата, сама собой отпадёт необходимость в применении наказаний, не свойственных демократическому обществу.

Да, велики соблазны, которые возникают перед чиновником на государственной

службе! Коррупция и должностные преступления есть и в других государствах. Экспрезидент Франции Ж. Ширак предстал перед судом по обвинению в нецелевом использовании бюджетных средств. В Японии нередко на взятках и хищениях попадают высокопоставленные чиновники, несмотря на то, что закон преследует преступников не только тюремным сроком, но и каторгой. Но самое страшное для японца – это потеря репутации, поэтому потомки самураев небеспочвенно заподозренные во взятках, нередко сами прекращают свою жизнь. В Китае ежегодно казнят до четырёх тысяч чиновников-взяточников. В победившем на антикоррупционной риторике кабинете М. Монти (Италия) в первые же месяцы заместитель главы нового правительства попал в руки правосудия за финансовые злоупотребления, на которые традиционно остро реагирует итальянская общественность. Президент Германии К. Вульф подал в отставку в связи с утратой доверия из-за финансово-некорректных действий. Даже в Финляндии, одной из самых чистых в отношении коррупции стран, с определённой регулярностью возникают процессы, связанные с воздействием больших денег на политику, избирательные кампании и т.п.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

Нам необходимы решительные и неотложные меры по реформированию государственного аппарата с сокращением его численности и реформой разрешительной функции в системе государственных услуг. Например, многоэтажная структура министерство – агентство – федеральная служба как раз и содержат избыточные, но весьма коррупционно-ёмкие процедуры. Их ликвидация освободила бы бюджет от необходимости содержать бесполезный аппарат и пресекла бы потоки черного и серого «нала».

Необходима реорганизация системы кадрового обеспечения государственной службы. В объявленном некоторое время назад федеральном кадровом резерве более полутысячи фамилий, многие никому из них ни о чём не говорят. Для достижения прозрачности каждую фамилию кандидата необходимо сопроводить более-менее информативным резюме, из которого можно было бы судить о жизненном пути и личностных достижениях номинанта. Отразить степень карьерной иерархии, на которой предполагается использовать кандидата (категории должностей, предусмотренные статьёй 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»). Список, размещаемый на президентском портале, должен быть в открытом доступе, чтобы заинтересованная общественность могла непосредственно наблюдать кандидата в процессе «вызревания» его управленческого таланта и вовремя упредить продвижение к вла-

сти лиц, не стойких к искушениям. Перед назначением на высшие, главные и ведущие должности целесообразно рекомендовать проверку кандидата на полиграфе (как, например, проверяются кандидаты на службу в полицию). При вступлении в должность обязательно декларирование имущественного положения претендента и его семьи, чтобы впоследствии было понятно, с чем взошёл на чиновничий олимп и с чем вышел.

Должностное лицо, занимающее высшую государственную должность, обязано нести реальную ответственность за компетентность и законность действий назначаемых им подчинённых нижестоящего уровня, тех, что ранее именовались категорией «Б». Любопытно, что особенности кадровой политики в Минобороны, вскрытые в ходе расследований мошеннических схем и хищений, кажутся вполне продуманными и дальновидными: молодые женщины, по образованию и трудовому опыту абсолютные профаны в вопросах военного строительства и военной службы, проворовавшиеся руководительницы стратегически важных структур могут рассчитывать на снисхождение правосудия по причине их профессионального несоответствия и гендерной принадлежности, и даже на отсрочку исполнения наказания в связи с материнством.

Необходимо поработать вопрос о сокращении перечня должностей федеральной государственной службы или в выборных органах, которым гарантирован иммунитет от уголовного преследования. Сегодня эту привилегию имеет немалое число назначаемых и избираемых должностных лиц. И нередко оказывается, что неприкосновенность обеспечивает им не столь независимость при осуществлении полномочий, сколь является щитом их неуязвимости перед законом, как те же Цапки-Цеповязы, хотя бы формально и не обладавшие иммунитетом.

Деятельность государственного аппарата должна быть подконтрольна Парламенту. Это требует соответствующих полномочий (сегодня Парламент одобряет кандидатов на некоторые должности, заслушивает руководителей органов исполнительной власти и некоторых других должностных лиц в определённых случаях или по своим планам). Но самый важный инструмент контроля, – парламентское расследование, – федеральным законом ограничен определённой тематикой, а именно: если предметом расследования является нарушение прав и свобод; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера и их последствиями. В прямом смысле указанный закон не разрешает и не запрещает проведение парламентского расследования, например, о причинах неудовлетворительной работы в отдельной отрасли или обстоятельствах

какого-либо резонансного события. Однако Парламент не проявляет достаточной самостоятельности и настойчивости в совершенствовании своих полномочий. А ведь именно парламентский контроль во многих государствах позволяет добиться наиболее объективных результатов, так как в расследовании участвуют представители различных политических сил и общественных взглядов. Во многих западных демократиях парламентские расследования служат мощным средством превентивного воспитания действующих и будущих чиновников.

Далее. Наряду с совершенствованием парламентского контроля, необходимо введение института независимых прокуроров. На сайте Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству 12 июля 2012 г. размещён законопроект № 109629-6 «О Коллегии уполномоченных прокуроров». Автор – сенатор Лысков А.Г. внёс заслуживающую внимания законодательную инициативу, в которой, несомненно, нуждается правоприменительная практика современной России. Она предусматривает принципиально новый для нашей страны институт независимого прокурора, опыт которого давно и эффективно используется в мире и позволяет вести независимое расследование по обвинениям в преступлениях против государства лиц, занимающих (занимавших) высшие государственные должности. Отдельные положения законопроекта представляются спорными (например, нахождение Коллегии уполномоченных прокуроров в структуре Генеральной прокуратуры с подчинением Генеральному прокурору; или внесение на утверждение кандидатур на должность уполномоченного прокурора теми субъектами власти, в связи с возможным расследованием именно против них и назначается такой специальный прокурор. Вряд ли предлагаемый порядок обеспечит полную процессуальную независимость учреждаемого прокурора). Есть и другие вопросы, но это тема другого разговора. Не законопроекту посвящена данная публикация. Огорчает тот факт, что на момент написания этой статьи законопроект и краешком бумаги не выдвинулся из законопроектного портфеля. На него не отреагировали ни депутаты, ни чиновники, ни иные общественные деятели, от которых зависит судьба законопроекта. Независимое прокурорское сопровождение расследований миллиардных и триллионных хищений федерального бюджета обеспечило бы объективность и динамичность следствия по возбужденным уголовным делам и доверие граждан к выводам следствия. Не секрет, что сегодня уровень прокурорского надзора таков, что вялотекущее следствие доводит дело до истечения сроков давности привлечения к ответственности, способствует утрате важных

документов и иных доказательств, и что ещё удивительнее – исчезновению из поля зрения подозреваемых и обвиняемых.

Необходимо выработать такие нормы уголовного законодательства, чтобы тяга к чужому была принципиально неприемлемой для чиновника. Начать нужно с введения полноценного института конфискации недвижимости, денежных средств, активов и иных ценностей и предметов роскоши как меры наказания, независимо от того, доказано ли его приобретение на преступно нажитые средства. Имущественные последствия конфискации должны претерпеть близкие родственники коррупционера, если не смогут доказать правомерность владения недвижимостью, предметами роскоши, активами (если такая мера будет предусмотрена в уголовном законе, многие родственники воздержатся от соучастия в освоении украденных средств). На виновного должна быть возложена обязанность возмещения причинённого ущерба.

Запрет заниматься деятельностью, связанной с управлением и финансами в государственном секторе, должен устанавливаться если не пожизненно, то не менее, чем на 15-20 лет. Только существенная потеря части имущества, деловой и личной репутации будет служить превентивным сдерживающим фактором для потенциального коррупционера.

Наказание должно быть адекватно тяжести деяния. Именно поэтому представляется, что преступления, посягающие на оборону и безопасность, заслуживают самой суровой меры. В условиях моратория на смертную казнь пожизненное наказание было бы справедливым для зарвавшихся в ненасытной жадности чиновников со всеми последствиями имущественного и репутационного характера. В санкциях действующего Уголовного кодекса РФ за коррупционные преступления сегодня эта мера не предусмотрена. Во власти законодателя сделать закон таким, чтобы он реально охранял интересы общества и государства.

Публикацию подготовила Лидия Коренева