

§6

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

10.7256/1999-2807.2013.04.7

А.Д. Ильяков

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПОНЯТИЯ «КОРРУПЦИЯ»

Понятие «коррупция» произошло от латинского *corruptio* (портить, повреждать)¹ и означало использование властных полномочий должностным лицом исходя из личной выгоды. Сущностью коррупции является конфликт между законодательством, интересами государства как нанимателя государственного служащего или лица, замещающего государственную должность, с одной стороны и действиями должностного лица с его личной выгодой — с другой.

Социальные конфликты, возникающие в результате системной коррупции, способны кардинально изменить социальную действительность современного общества, причем не всегда легитимным образом, что наглядно иллюстрируется чередой ближневосточных революций.

Существование системной коррупции в российском обществе обусловлено двумя взаимосвязанными факторами. Первый: антикоррупционная политика государства на законодательном уровне не в полной мере согласуется с действительностью, имеющей место в системе государственного управления и выражающейся в обычаях, образующих концепцию такого управления. На этих обычаях, породивших недостатки системы государственного управления, остановимся ниже. Фактор второй: коррупционное поведение в современном российском обществе получило негласный статус нормы в социально-экономической и правовой культуре, а антикоррупционное поведение (именно поведение, а не имитация такового), напротив, негласно осуждается.

Последствия коррупции в системе государственного управления проявляют себя в дисфункциях, возникающих в процессе реализации управленческих ре-

шений, направленных на достижение обще-социальных целей. Данные дисфункции проявляются на всех уровнях государственного устройства: социальном, экономическом и политическом.

Это существенно подрывает доверие граждан к государственной власти, разрушает легитимность государственных институтов, повышает социальную напряженность, является поводом к снижению престижа России в мире.

В.В. Путин подчеркивал: «В целом коррупция деморализует общество, разлагает власть и государственный аппарат. И особенно нетерпима она в судебной и правоохранительной практике, в судебных и правоохранительных органах, для которых борьба с этим злом является прямой функцией»².

Коррупция в России, являясь системой общественных отношений, несет угрозу коренным национальным интересам страны. Между тем меры, принимаемые в Российской Федерации по противодействию коррупции, нельзя назвать эффективными. Неоднократно звучали громкие призывы о необходимости борьбы с коррупцией, разрабатывались программы, планы, концепции и стратегии, делались отдельные, достаточно жесткие, шаги, однако необходимого, действительно заметного эффекта они не дали.

В основном это объясняют отсутствием должной политической воли, недостатками работы органов ФСБ, МВД, прокуратуры и судебной системы по выявлению и наказанию взяточников и мздоимцев. Все это, разумеется, играет определенную роль.

¹ См.: Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь / 3-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1986. – С. 204-205.

² Выступление В.В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией // Право и безопасность. 2004. №1 (10). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_7_1.htm (дата обращения 8 декабря 2012 г.).

Однако главной причиной, которая не позволяет эффективно бороться с коррупцией — это не отсутствие в стране правового государства, демократических традиций, цивилизованной рыночной экономики, сильного гражданского общества, высокого духовно-нравственного потенциала общества, а ненадлежащий анализ причин этого явления и как следствие выработка мер противодействия лишь отдельным коррупционным проявлениям.

Достижение положительных результатов в интересах будущего России, способных кардинально изменить общественное мнение об эффективности данной деятельности государства, возможно только в результате осуществления полномасштабной антикоррупционной политики, основанной на понимании механизма образования коррупционных взаимоотношений.

Так, взятка мотивирует должностное лицо на правонарушение в интересах взяткодателя. Эта примитивная схема называется коррупцией. Однако мотивом правонарушения, совершаемого должностным лицом в чьих-либо интересах, может быть взаимная услуга. С таким раскладом каждый из нас сталкивался неоднократно. При этом обе стороны понимают, что их действия выполняются за рамками установленного порядка и нарушают права третьих лиц или государственные интересы. Элементарный пример — государственная услуга старому знакомому или родственнику без очереди. За, естественно, взаимную услугу, пусть даже не конкретную и в отдалённом будущем. Казалось бы, проблемы нет, если стоящие в очереди о происходящем не узнают. Дальше — больше, как известно, аппетит приходит во время еды, поэтому схема остаётся, а мотивация может меняться — вплоть до появления в цепочке взаимоотношений денег и имущества. В этом случае мы уже можем обоснованно утверждать, что имеет место коррупция. Однако, исходя из неизменившейся схемы последствия в первом и втором случае, в целом, одинаковы и угрозу государственной власти несут равную, выраженную в неспособности государства эффективно (а в отдельных случаях — полностью) реализовывать свои функции. Другой пример — протекционизм, что в словаре С.И. Ожегова означает подбор должностных лиц не по деловым качествам, а по знакомству, по протекции³, или кумовство — служебное покровительство своим друзьям, родственникам в ущерб делу⁴.

В настоящее время кадровый протекционизм в системе органов государственной власти является

нормой и обосновывается необходимостью наличия у соискателя рекомендаций влиятельных, авторитетных людей. Нередко руководители выстраивают кадровую политику таким образом, что набирая работников строго по знакомству, то есть по рекомендациям — просьбам людей, имеющих в их глазах сколько-нибудь значимый авторитет, надеются в будущем на встречные шаги в свою сторону.

Очевидно, что наибольшее влияние на предположительно незаинтересованного работника кадровой службы, причастного к оформлению соискателя и формально отвечающего на данном этапе за деловые качества этого соискателя, будет оказывать руководитель работника или же близкий родственник этого работника. При этом вопрос компетентности соискателя, понятно, будет в лучшем случае на последнем месте, а то и вообще не будет приниматься во внимание.

Здесь необходимо упомянуть о существующем механизме, задуманном в антикоррупционных целях и предусматривающем проведение конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Сложившаяся практика свидетельствует о несовершенстве такового и о возможности при соблюдении предусмотренных законом формальностей назначать на необходимую должность конкретных лиц фактически без конкурса. Так, в участники конкурса негласным решением руководителя включаются, помимо необходимого кандидата, действующие работники организации, не способные отказаться от этой процедуры в силу подчинённости руководству, а поскольку конкурсная комиссия из работников в силу тех же причин априори поддержит волю руководителя, конкурс завершится с заведомым результатом.

Таким образом, определяющее влияние в данной ситуации оказывает мнение руководителя вопреки закону, предусматривающему приоритет деловых качеств кандидата на должность над другими обстоятельствами.

Отсюда в дальнейшей работе мнение руководителя будет иметь для уже принятого работника приоритет над законом. Такой расклад является началом взаимоотношений, личный интерес в которых преобладает над остальным. В данном случае цензором может быть только совесть руководителя. Иными словами как в поговорке: «Лучше один послушный, чем два умных».

В данном случае обойдён закон. В массе других ситуаций, в которых порядок взаимоотношений не регламентирован, влияние руководителя имеет первоочередное значение. Касается это практически любой организации. Например, поскольку руководитель наделён организационно — распорядительными полно-

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд-е 18-е. — М.: Русский язык, 1986. — С. 589.

⁴ См.: Там же. — С. 286.

мочиями и, в том числе, распределяет те или иные задания (условно простые и сложные, проблемные и наоборот) между работниками, в его власти поддерживать удобных ему подчинённых и избавляться от неудобных. Обладание административно-хозяйственными функциями также даёт определённую степень власти — вплоть до организации рабочего места подчинённого. При таких обстоятельствах для работника высказывание собственного мнения (допустим — правильного), отличного от позиции руководства (предположим — неправильной), может обернуться потерей рабочего места. Здесь мы можем предположить, что отвечать за решение в итоге будет руководитель, заинтересованный таким образом в его правильности, однако на деле за неверное решение ответит подчинённый, причём без возражений, понимая, что в противном случае исход может быть хуже. В свете изложенного останавливаться на том, что производственные критерии работников напрямую зависят от расположения руководителя, полагаю лишним.

Описанный механизм нацелен, прежде всего, на удобство исполнения поручений вышестоящего руководства и в последнюю очередь на выполнение задач, стоящих перед организацией.

Использование такого механизма на практике ведёт к тому, что государственные должности и должности государственной службы продаются. Люди, погрязшие в пороках и не имеющие совести, эти высокие должности успешно занимают. Коллеги такого работника зачастую видят, кто именно из вышестоящих руководителей стоит за этим, «тянет его, как паровоз»... но ведь это лишь догадки, ведь всё в рамках закона. Отсюда — загадочные кадровые решения, когда назначение отдельных личностей и их кадровый рост «как на дрожжах» явно противоречит здравому смыслу. И такие решения — далеко не редкость. В любом государственном органе.

С практической стороны осмысление процессов, происходящих в настоящее время в сфере профессионального труда в целом и государственной службы в частности позволяет утверждать, что профессионал — это по-прежнему ценность, но, не имея эффективно-го механизма для реализации потенциала этой ценности, общество теряет ее, создавая предпосылки для появления рисков и угроз своему благополучию. Талантливые российские профессионалы востребованы в непрофильных для них сферах деятельности или в других странах. Общество и в том и в другом случае несет прямые трудновосполнимые потери.

Примером является ситуация с кадровыми процессами и отношениями в государственной гражданской службе: создана мощная законодательная и нор-

мативная правовая база, в этой сфере более 80% имеют высшее профессиональное образование.

Однако высокоэффективной работы не наблюдается. Прежде всего, потому, что профессионализм не востребован. Уровень кадровой и профессиональной культуры многих руководителей граничит с никем и ничем не блокируемым протекционизмом, а ценность профессионализма носит демонстративно-декларативный характер. Карьера неординарных и высоко-нравственных профессионалов находится в руках тех, кто ориентирован на антиценности — личную преданность, исполнительскую безропотность и другие качества работников, фактически же имеющих признаки профнепригодности.

При этом персональной ответственности у руководителя за подобное окружение даже по закону — никакой. В такой среде настоящий специалист долго не задерживается, а организационная культура не обогащается профессиональной культурой и опытом. Прописанные в законодательных нормах кадровые антикоррупционные технологии — конкурсное замещение должностей, аттестация, квалификационный экзамен, резерв, ротация и другие — применяются неэффективно. Повышение квалификации, профессиональная переподготовка, стажировка, подготовка кандидатских и докторских диссертаций практически не влияют на карьеру государственного служащего. В большей степени это или его личное дело, или формальное выполнение плана профессионального развития государственного органа.

Организационный механизм кадровой политики государственного органа — кадровые службы — зависят от низкого уровня правовой и кадровой культуры руководителя.

Как следствие — низкая мотивация государственных служащих, высокая текучесть кадров, неэффективная система контроля состояния кадровых процессов и отношений, исполнения законодательства о государственной службе.

Реально действующих механизмов защиты профессиональных интересов государственных служащих, а также общественного воздействия на нравственные отношения в среде государственных служащих, не имеется.

Основу существующих сегодня в кадровой политике государственной службы обычаев составляет клановый принцип, который проявляется, начиная от семейственности, землячества, кумовства, и вплоть до торговли должностями.

Это нередко становится причиной социальных конфликтов в субъектах Российской Федерации, которые могут использоваться для сепаратистских процессов.

Поэтому слабость правовых, организационных, управленческих и нравственных основ государственной кадровой политики создает благоприятные условия для коррупции и оборачивается прямыми экономическими потерями для России.

По версии всемирной организации Трансперенси Интернешнл в Индексе восприятия коррупции в 2011 г. Россия в рейтинге заняла 143 место из 182 возможных⁵, уступив, в частности, Ямайке, Танзании, Нигеру, Эквадору и Алжиру.

Основная недоработка, влекущая проблемы в этой отрасли, сводится к толкованию понятия коррупция.

Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» устанавливает следующее понятие коррупции: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»⁶. Из изложенного следует, что коррупционными являются действия, обязательно связанные с имущественной выгодой либо совершённые из корыстных побуждений. В соответствии с Уголовным кодексом РФ указанные действия являются преступлениями.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» противодействие коррупции определяется как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

То есть установленное законом содержание понятия коррупция сводит деятельность по противодей-

ствию коррупции к фактически двум направлениям: профилактике и борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, подпадающими под это понятие.

Такой подход не в состоянии охватить весь спектр нарушений в широком смысле, ограничивая его по факту преступлениями и административными правонарушениями. Кроме того, выявление, раскрытие и расследование коррупционных преступлений и административных правонарушений является исключительной прерогативой правоохранительных органов. Существующая практика складывается таким образом, что критерием оценки эффективности деятельности правоохранительных органов служат статистические данные. Соответственно обоснованный статистикой вывод об эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями по сути и есть «осязаемый» результат по противодействию коррупции. Корректировка направления противодействия коррупции в большей части зависит от сравнения цифр с предыдущими периодами и последующей выработки дополнительных мер, не отличающихся новизной.

По нашему мнению, об эффективности профилактической деятельности можно обоснованно судить лишь по анализу динамики показателей борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, других объективных действующих критериев оценки профилактической деятельности не имеется.

Поскольку негативное влияние коррупции заключается в первую очередь в дезорганизации деятельности институтов власти, основным глобальным последствием которой становится нарушение установленного порядка жизнеобеспечения граждан, деятельность государства, ограниченная борьбой с коррупционными преступлениями и административными правонарушениями, значительно сужает возможности предотвращения последствий такого влияния.

Исходя из изложенного существующий подход к противодействию коррупции в принципе не способен эффективно обеспечить такое противодействие и нуждается в принципиальном изменении.

Понятие коррупция следует законодательно установить таким образом, чтобы оно включало в себя действия из личной выгоды, направленные на решение вопросов, относящихся к ведению органов власти, в обход установленного порядка. При этом из формулировки необходимо исключить условие в виде корыстной мотивации, поскольку иная личная заинтересованность в нарушении установленного поряд-

⁵ Кукол Е. Коррупция правит бал // Российская газета 02.12.2011 Федеральный выпуск №5648 (272) URL: <http://www.rg.ru/2011/12/01/korruptcia-site.html> (дата обращения 08.12.2012).

⁶ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008. – №52 (ч. 1). – Ст. 6228.

ка зачастую является единственным и нередко более существенным мотивом противоправных действий, нежели корыстные побуждения в виде получения имущественной выгоды. В данном контексте речь ведётся о порядке взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с гражданами при реализации названными органами предоставленных законом полномочий.

Для реализации изложенного и с учётом того, что система противодействия коррупционным преступлениям налажена, выработаны механизмы профилактики коррупционных проявлений, целесообразно введение в закон понятия «административная коррупция», то есть использование в системе государственного управления должностного поло-

жения в целях извлечения личной выгоды вопреки интересам службы.

Механизм противодействия этому явлению может основываться на проверке (например, отдельным подразделением органов государственной безопасности) анонимных обращений с обязательным применением (в случае подтверждения сведений) вышестоящим руководством санкций в виде освобождения от должности с последующим увольнением. В данном случае «отлучение от кормушки» будет наиболее эффективным средством, так как ужесточение уголовной ответственности к улучшению ситуации не приводит. Лишь такой подход способен максимально оптимизировать деятельность государственного аппарата и обеспечить чёткое его функционирование.

Библиографический список:

1. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — №25. — Ст. 2954.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»// СЗ РФ. — 2008. — №52 (ч. 1). — Ст. 6228.
3. Указание Генпрокуратуры России № 52-11, МВД России № 2 от 15 февраля 2012 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
4. Выступление В.В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией // Право и безопасность. 2004. №1 (10). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_7_1.htm (дата обращения 08.12.2012).
5. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь, 3-е изд., испр. — М.: Рус. яз., 1986.
6. Кукол Е. Коррупция правит бал // Российская газета 02.12.2011 Федеральный выпуск №5648 (272) URL: <http://www.rg.ru/2011/12/01/korruptcia-site.html> (дата обращения 8 декабря 2012 г.)
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд-е 18. — М.: Русский язык, 1986.

References (transliteration):

1. Spisok normativnykh istochnikov i nauchnoy literatury:
2. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. №25. St. 2954.
3. Federal'nyy zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ "O protivodeystvii korruptsii"// Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. №52 (ch. 1). St. 6228.
4. Ukazanie Genprokuratury Rossii № 52-11, MVD Rossii N 2 ot 15 fevralya 2012 g. "O vvedenii v deystvie perechney statey Ugolovnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii, ispol'zuemykh pri formirovanii statisticheskoy otchetnosti" // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».
5. Vystuplenie V.V. Putina na zasedanii Soveta pri Prezidente RF po bor'be s korruptsiyey // Pravo i bezopasnost'. 2004. №1 (10). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_7_1.htm (data obrashcheniya 08.12.2012).
6. Dvoret'skiy I.Kh. Latinsko-russkiy slovar', 3-e izd., ispr. — M.: Rus. yaz., 1986.
7. Kukul E. Korruptsiya pravit bal // Rossiyskaya gazeta 02.12.2011 Federal'nyy vypusk №5648 (272) URL: <http://www.rg.ru/2011/12/01/korruptcia-site.html> (data obrashcheniya 8 dekabrya 2012 g.)
8. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. / Izd-e 18. M.: Russkiy yazyk, 1986.