

§ 12 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Букалерова Л.А., Кузнецова О.А.

К ВОПРОСУ ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ КОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: Высочайшая степень общественной опасности коррупционной деятельности не вызывает сомнений: во-первых, в настоящее время коррупция стала, по сути, неизбежным спутником осуществления всех властных полномочий, особенно в сфере распределения социальных благ; во-вторых, рост коррумпированности общества свидетельствует о низкой эффективности существующих мер как репрессивного характера, так и иных форм социального контроля и предупредительного воздействия; в-третьих, коррупция, в том числе в своем деятельностном аспекте, является динамичным, развивающимся и вариативным социальным явлением, что делает относительными любые научные результаты в его изучении и предопределяет перспективы дальнейших исследований. Статья посвящена рассмотрению отдельных криминологических аспектов противодействия коррупции. Раскрываются формы и виды коррупции. Характеризуются причины и последствия коррупции. Исследование коррупции как социального явления осуществляется комплексно: криминологией, административным, конституционным, государственным, трудовым правом, политологией, социологией, экономической наукой, психологией. Делается вывод о том, что масштаб криминогенных факторов, определяющих в настоящее время коррупционную деятельность, явно не пропорционален средствам противодействия этому феномену. Отмечается, что для адекватной оценки коррупции в нашей стране и формирования действенных мер пресечения, выявления и противодействия необходимо рассматривать коррупционную деятельность в аспекте не разовых случаев, а как продуманный, незаконный «обычай коррупционного делового оборота», что коррупционная деятельность является сложной научной проблемой, решение которой требует применения междотраслевого подхода.

Ключевые слова: коррупция, коррупционная деятельность, государство, взятка, правонарушения, противодействие коррупции, общественная опасность, антикоррупционные меры, власть, преступность.

Review: The highest level of social danger of corruption activity is unquestionable: firstly, nowadays corruption is an inevitable concomitant of all authorities execution, especially in the sphere of social goods distribution; secondly, the increase of corruption in society indicates the low efficiency of the existing measures of coercion and other forms of social control and prevention; thirdly, corruption, including its active aspect, is a dynamic, developing and various social phenomenon, and this fact determines a relative character of any scientific results of the study of this phenomenon and predetermines the perspectives of the future research. The article considers the particular criminological aspects of combating corruption. It reveals the forms and types of corruption; characterizes the causes and the consequences of corruption. The study of corruption as a social phenomenon is carried out in complex: using criminology, administrative, constitutional, public and labour law, political science, economics, and psychology. The authors come to the conclusion that the scale of criminogenic factors, determining the corruption activity nowadays, is not proportional to anti-corruption measures. The authors note that for an adequate assessment of corruption in Russia and application of effective measures of coercion, for revelation and prevention it is necessary to consider corruption not as a one-time case, but as a considered, illegal "custom of corruption business intercourse", and to admit that corruption is a serious scientific problem which should be solved within interdisciplinary approach.

Keywords: corruption, corruption activity, state, bribe, offences, combating corruption, social danger, anti-corruption measures, authority, criminality.

Коррупция названа одной из угроз национальной безопасности в Указе Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»¹.

Совершенствование антикоррупционных мер, разработка эффективных программ, как на государственном уровне, так и на уровне субъектов федерации, органов местного самоуправления ведется постоянно. Так, Указом Президента РФ В. В. Путина 11.04.2014 № 226 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, направленный на: обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции; активизацию антикоррупционного просвещения граждан; реализацию требований статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица².

Высочайшая степень общественной опасности коррупционной деятельности не вызывает сомнений: во-первых, в настоящее время коррупция стала, по сути, неизбежным спутником осуществления всех властных полномочий, особенно в сфере распределения социальных благ; во-вторых, рост коррумпированности общества свидетельствует о низкой эффективности существующих мер как репрессивного характера, так и иных форм социального контроля и предупредительного воздействия: в-третьих, коррупция, в том числе в своем деятельностном аспекте, является динамичным, развивающимся и вариативным социальным явлением, что делает относительными любые научные результаты в его изучении и предопределяет перспективы дальнейших исследований.

В этой связи формирование позитивных изменений в общественном сознании, консолидация сил государства и общества в противодействии данному общественному злу являются необходимым условием успеха в борьбе с коррупцией.

В настоящее время следует обратить внимание на весьма широко распространенную на всех уровнях власти, так и так на самом высоком уровне речь идет о деятельности по противодействию коррупции, например в Указе Президента РФ от 14.02.2014 № 80 «О некоторых вопросах организации деятельности по противодействию коррупции», а к самой коррупционной деятельности внимание ослаблено³.

По нашему мнению, важно коррупционную деятельность, основанную практически на профессиональной, регулярной основе получение незаконных средств (откатов) за регулярное выполнение (не выполнение) своих должностных обязанностей, отличать от обычных взяток. В результате систематических получений взяток и выполнения (не выполнения) за них каких-либо действий чиновниками образуется именно коррупционная деятельность как стабильная, обычная продажность субъектами государственной власти, когда он начинает состоять на двух «службах» одновременно: официальной и неофициальной, получая соответствующие законное и незаконные вознаграждения.

При этом сведение коррупционной деятельности только к взяточничеству не отвечает современным реалиям, в связи с чем, под коррупционной деятельностью мы понимаем более широкий круг возможных вариантов поведения продажных чиновников.

Поэтому для адекватной оценки коррупции в нашей стране и формирования действенных мер пресечения, выявления и противодействия необходимо рассматривать коррупционную деятельность в аспекте не разовых случаев, а как продуманный, незаконный «обычай коррупционного делового оборота».

Суды по уголовным делам, в своих решениях, не говорят о коррупционной деятельности, однако указывают на наличие коррупциогенных факторов в деятельности должностных лиц. Так, в Апелляционном определении Кемеровского областного суда от 16.10.2012 по делу № 33-10081 сказано, что прокурор обоснованно пришел к выводу о наличии в действиях должностных лиц нарушений требований законодательства о судебных приставах, о противодействии коррупции, о государственной гражданской службе, кроме того, суд согласился с позицией прокурора о том, что нарушения требований закона создают предпосылки коррупци-

¹ Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2444.

² Собрание законодательства РФ, 14.04.2014, № 15, ст. 1729.

³ Собрание законодательства РФ, 17.02.2014, № 7, ст. 672.

онных проявлений, что противоречит основным принципам закона о коррупции и влечет негативные последствия в виде формирования возможности для возникновения конфликта интересов, что, в свою очередь, является коррупциогенным фактором в деятельности, как указанных должностных лиц, так и представляемых ими органов⁴.

Интересно апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 03.10.2012 по делу № 33-2437, согласно которому «иск о признании незаконным распоряжения об увольнении и восстановлении на работе удовлетворен, поскольку какие-либо доказательства, подтверждающие, что истец имел умысел заведомо утаить сведения об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, с целью, связанной с его коррупционной деятельностью, как и само наличие коррупционных связей истца, не приводятся»⁵.

В теории права есть публикации относительно транснациональной коррупционной деятельности⁶, однако самостоятельно, комплексно, системно коррупционная деятельность не изучалась. Правоприменительной проблемой следует признать тот факт, что законодатель не дал ни перечня, ни определения «коррупционных преступлений»⁷.

Коррупционную деятельность чиновников можно классифицировать по различным основаниям. Например, можно выделить политическую, экономическую и клановую. На наш взгляд, первоначально понятие «политическая коррупция» возникло не в науке, а в средствах массовой информации. Это получение регулярного вознаграждения должностными лицами органов государственной власти при лоббировании интересов отдельных партий, конкретных лиц, например, при получении высоких государственных должностей.

Говоря об экономической коррупционной деятельности следует указать на решение чиновниками за постоянно выплачиваемые суммы (либо получение дивидендов с акций) вопросов крупно-

го капитала, отдельных олигархов на самом высоком – государственном уровне. Такие откаты мы можем видеть при получении крупных государственных заказов, тендеров.

«Клановая» коррупционная деятельность также имеет регулярную оплату, основана на родственных связях, кумовстве и т.д. Чаще это имеет место на территориях, где важную роль играют родственные, соседские отношения, сильны национальные и религиозные традиции.

Такие классификации можно продолжать по вертикали и горизонтали, но важно обратить внимание на понимание коррупции как организованной тщательно спланированной незаконной деятельности, которой необходимо противопоставить продуманную систему государственных, общественных мер противодействия.

В различных видах коррупционной деятельности опасно ее самовоспроизводство, то есть установление стабильных незаконных отношений, которые предполагают целенаправленное привлечение свежих сил в преступную деятельность лиц с обеих сторон для создания особо благоприятного режима существования.

Сведение коррупционной деятельности к банальным взяткам в нашей стране исторически обусловлено существующим тоталитарным режимом совестного периода когда коррупция была представлена в своей упрощенной форме. Отношения с чиновником складывались скрытно, не заметно для других, по типу «дал – взял – сделал», в связи с чем, понятие «взятничество» отражало практически весь комплекс корыстно-должностных преступлений. Данная упрощенческая позиция, по нашему мнению, была обусловлена, прежде всего, той правовой действительностью, которая существовала в СССР, в частности, отсутствием как такового института частной собственности, тотального дефицита, а также существующего приоритета социалистической собственности.

В «Курсе советской криминологии» содержалась оптимистическая констатация: «В социалистическом обществе нет... сращивания преступного мира с государственным аппаратом...», к сожалению, в новых учебниках по криминологии ученым приходится отводить коррупции самостоятельное, не маловажное место. И дело не только в том, что некогда в юридической теории отмечалось стремление обосновать официальные доктрины, но и в том, что фактически рост коррупционных преступлений в современном обществе беспрецедентен и растет стремительно.

⁴ Документ опубликован не был.

⁵ Документ опубликован не был.

⁶ Сухаренко А. Транснациональная коррупционная деятельность российских бизнесменов // Внешнеторговое право. 2009. № 2. С. 15 – 16; Сухаренко А. Транснациональная коррупционная деятельность должностных лиц РФ: состояние и проблемы борьбы // «Международное публичное и частное право», 2009, № 3.

⁷ Букалерева Л.А., Копылов М.Н. К вопросу о понятии «коррупционные преступления» // Общество и право. 2012. № 1. С.105-109.

Исследование коррупционной деятельности не должно ограничиваться только анализом ее конкретных правонарушений и преступлений. Многоаспектность и многогранность природы современной коррупции обуславливает необходимость тщательного анализа всех ее аспектов для формулирования эффективных мер противодействия.

Уголовный кодекс России, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не имеют самостоятельного состава преступления или административного правонарушения как «коррупционная деятельность», хотя она гораздо опаснее разовых фактов.

Коррупцию нужно рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, а как совокупность сложных, многоаспектных деяний, включающих в себя как должностные злоупотребления служебным положением, так и взятки, халатность, подлоги одновременно.

Коррупционную деятельность можно фиксировать при изучении входящей в полномочия субъекта финансовой, трудовой, административной деятельности. Например, злоупотребление государственной властью или служебным положением, не причинившее существенного вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым правам и законным интересам физических и юридических лиц, а просто предоставление каких-либо привилегий юридическим или физическим лицам; невыполнение условий договора; заведомо невыгодный тендер, необоснованное увольнение подчиненного и др.

Продолжая рассуждения о коррупционной деятельности, необходимо понимать, что в любом современном государстве коррупция расценивается как аномальный, деструктивный компонент государственной власти, как политико-управленческая антитехнология.

Как уже отмечалось выше, сохраняя свои существенные черты, коррупционная деятельность, тем не менее, имеет свою национально-историческую специфику. Так, в условиях авторитарных режимов понятие «коррупция» превращается в необходимый, присущий данному обществу и в то же время достаточно серьезный негативный структурообразующий элемент политической и экономи-

ческой жизни общества. В молодых и неустойчивых демократических государствах, где сложились так называемые общества «демократического транзита», сохраняется, к сожалению, угроза превращения коррупции в системообразующий негативный фактор системы. Псевдодемократия, как известно, неизбежно обречена на прохождение авторитарных этапов развития либо в виде финансово-промышленных олигархий, либо в виде диктатуры (явной или камуфляжной). Коррупция во всех этих случаях получает шанс стать одним из достаточно серьезных несущих стержней политических и хозяйственных процессов. Ибо, если в условиях псевдодемократии утрачивается своя социальная ценность производительный труд, то верх берет неумное корыстолюбие, выражающееся в растущих масштабах коррупционных действий.

Национально-государственные формы воплощения коррупционной деятельности в специфических «образах» и «механизмах» предметно отражают ее социально-историческую «мимикрию».

Коррупцированность в силу высокого уровня латентности была и остается существенной чертой той части политической и экономической элиты, которая использует любые способы обогащения и утверждения во власти. Социальный механизм коррупции и ее политические последствия свидетельствуют о специфическом «разделении властей» между: политиками-прагматиками, лично преданными «клану власти»; лицами, входящими в правящую элиту непосредственно; разного рода «политиками-мантиками», иллюзорно представляющими политические связи; наконец, мафиозными кругами, владеющими криминализованным национальным капиталом, и компрадорской буржуазией, которые строят «теневые» конституционные центры власти в виде.

Итак, борьба с коррупционной деятельностью – проблема сложная и, безусловно, комплексная, ее решение предполагает не только использование широкого спектра правовых средств (уголовно-правовых, административно-правовых, дисциплинарных, гражданско-правовых), но и применение полного набора социально-управленческих, организационно-управленческих, политических и культурных мер.

Библиография:

1. Сухаренко А. Транснациональная коррупционная деятельность российских бизнесменов // Внешнеторговое право. 2009. N2. С. 15 – 16;
2. Сухаренко А. Транснациональная коррупционная деятельность должностных лиц РФ: состояние и проблемы борьбы // "Международное публичное и частное право", 2009,

3. Букалерева Л.А., Копылов М.Н. К вопросу о понятии «коррупционные преступления» // Общество и право. 2012. № 1. С.105-109.
4. М.В. Костеников, А.В. Куракин, И.Н. Кошелев Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции в органах внутренних дел (ч. 1). // Административное и муниципальное право.-2011.-1.-С. 40-47.
5. Куракин А.В., Костеников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право.-2013.-1.-С. 65-83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
6. Е.В. Грязнова «Хрупкое» государство: критерии определения // Политика и Общество. – 2013. – 1. – С. 57 – 65. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.01.7.
7. Есина Н.С., Нестерова Р.В. О вопросе отношений к подаркам в системе противодействия коррупции. // NB: Проблемы общества и политики. – 2013. – 7. – С. 1 – 12. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.7.827. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_827.html
8. Есина Н.С., Нестерова Р.В. Фактор коррупции в системе национальной безопасности Российской Федерации // NB: Проблемы общества и политики. – 2013. – 6. – С. 59 – 72. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.6.711. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_711.html
9. Кабанов П.А. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ФОРМИРОВАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: некоторые вопросы повышения качества // NB: Вопросы права и политики. – 2014. – 8. – С. 36 – 47. DOI: 10.7256/2305-9699.2014.8.12004. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_12004.html
10. Кабанов П.А. Прокурорский надзор за формированием и деятельностью Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 1. – С. 1 – 9. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11157. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11157.html
11. Куракин А.В., Костеников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 1. – С. 65 – 83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
12. Слепкова О.А. Понятие и особенности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 2. – С. 73 – 84. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.2.10998. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10998.html
13. Агеев В.Н. Ограничения прав и свобод государственных служащих в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Право и политика. – 2013. – 13. – С. 1818 – 1824. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.7201.
14. Костеников М.В., Куракин А.В., Калита И.А. Прокуратура и противодействие коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 10. – С. 166 – 186. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.9929. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9929.html
15. Меньшенина Н.Н., Антропова Ю.Ю., Коробейникова А.П. Коррупция в современной России: изучение общественного мнения граждан мегаполисов (на примере г.г. Екатеринбург и Владивостока) // Политика и Общество. – 2013. – 12. – С. 1429 – 1438. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.12.10328.

References (transliterated):

1. Sukhareno A. Transnatsional'naya korrupsionnaya deyatel'nost' rossiiskikh biznesmenov // Vneshnetorgovoe pravo. 2009. N2. S. 15 – 16;
2. Sukhareno A. Transnatsional'naya korrupsionnaya deyatel'nost' dolzhnostnykh lits RF: sostoyanie i problemy bor'by // "Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo", 2009,
3. Bukalereva L.A., Kopylov M.N. K voprosu o ponyatii «korrupsionnye prestupleniya» // Obshchestvo i pravo. 2012. № 1. S.105-109.
4. M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin, I.N. Koshelev Administrativno-pravovoe regulirovanie obespecheniya sobstvennoi bezopasnosti i protivodeistviya korrupsitsii v organakh vnutrennikh del (ch. 1). // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2011.-1.-С. 40-47.
5. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korrupsitsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatel'nosti sotrudnikov politsii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo.-2013.-1.-С. 65-83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
6. E.V. Gryaznova «Khrupkoe» gosudarstvo: kriterii opredeleniya // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 1. – С. 57 – 65. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.01.7.

7. Esina N.S., Nesterova R.V. O voprose otnoshenii k podarkam v sisteme protivodeistviya korruptsii. // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – 7. – С. 1 – 12. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.7.827. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_827.html
8. Esina N.S., Nesterova R.V. Faktor korruptsii v sisteme natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – 6. – С. 59 – 72. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.6.711. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_711.html
9. Kabanov P.A. PRAVOVYE SREDSTVA FORMIROVANIYA I OBESPEChENIYa REALIZATsII GOSUDARSTVENNOI POLITIKI PROTIVODEISTVIYA KORRUPTsII V SUB""EKTAKh ROSSIISKOI FEDERATsII: nekotorye voprosy povysheniya kachestva // NB: Voprosy prava i politiki. – 2014. – 8. – С. 36 – 47. DOI: 10.7256/2305-9699.2014.8.12004. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_12004.html
10. Kabanov P.A. Prokurorskiy nadzor za formirovaniem i deyatel'nost'yu Komissiei po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebnomu povedeniyu gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) sluzhashchikh i uregulirovaniyu konflikta interesov // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 1. – С. 1 – 9. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11157. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11157.html
11. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatel'nosti sotrudnikov politsii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 1. – С. 65 – 83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
12. Slepko O.A. Ponyatie i osobennosti antikorrupcionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov FTS Rossii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 2. – С. 73 – 84. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.2.10998. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10998.html
13. Ageev V.N. Ogranicheniya prav i svobod gosudarstvennykh sluzhashchikh v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii // Pravo i politika. – 2013. – 13. – С. 1818 – 1824. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.7201.
14. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Kalita I.A. Prokuratura i protivodeistvie korruptsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 10. – С. 166 – 186. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.9929. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9929.html
15. Men'shenina N.N., Antropova Yu.Yu., Korobeinikova A.P. Korruptsiya v sovremennoi Rossii: izuchenie obshchestvennogo mneniya grazhdan megapolisov (na primere g.g. Ekaterinburga i Vladivostoka) // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 12. – С. 1429 – 1438. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.12.10328.