



Олег ДАМАСКИН

Коррупционер: наделен полномочием и очень опасен

В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31.07.2008 г. (Пр-1568), коррупция определена как одна из угроз Российской Федерации, указаны основные направления и меры противодействия, установлен Перечень первоочередных законодательных актов Российской Федерации, которые необходимы для обеспечения эффективности антикоррупционной деятельности. Эти меры следует рассматривать в контексте реализации Стратегии национальной безопасности, а именно правовой безопасности общества и государства, как комплекс правовых мер защиты Конституции, конституционного строя, законности, правопорядка, общественно-государственной и экономической систем.

Реальными опасностями и угрозами для правовой безопасности Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, являются: криминогенные по своему содержанию законы; принятие и утверждение правовых актов с использованием дезинформации и обмана; фальсификация результатов выборов и референдумов; правовой произвол органов государственной власти и должностных лиц; нарушения конституционного порядка законодательной и правоприменительной деятельности.



Олег ДАМАСКИН
– доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

В обществе формируется понимание того, что многочисленные неудачи и провалы государственных инициатив вызываются не столько частными и каждый раз новыми ошибками отдельных должностных лиц, сколько общей фундаментальной причиной – низкой эффективностью функционирования аппарата государственного управления.

Современное состояние государственного аппарата способствует коррупции. В 2008 г. средствами прокурорского надзора выявлено 208 284 правонарушения коррупционного характера, из них 31 376 незаконных правовых актов. В целях их устранения принесено 29 602 протеста, направлено 9709 исков (заявлений в суды), внесено 37 451 представление, предостережено о недопустимости нарушения закона 9932 лица, привлечено по постановлениям прокурора к административной ответственности 5650 лиц, направлено для решения вопроса

об уголовном преследовании в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ 7692 материала [1]. Такое состояние разочаровывает общество в искренности намерений и конструктивной дееспособности органов государственной власти и управления, лишает их широкой поддержки населения.

Профессиональная слабость и реальная ориентированность государственного аппарата на частную выгоду в условиях конфликта интересов следует признать важнейшей управленческой проблемой сегодняшней России, влияющей на все сферы общественной жизни и усугубляющей действие ряда негативных факторов.

Исходя из необходимости создания эффективного, компактного и работающего государственного аппарата актуализируются задачи модернизации системы исполнительной власти в нашей стране в целом; эффективности и четкой технологии разработки, принятия и исполнения решений; анализа ныне реализуемых государственных функций и сохранения только необходимых; анализа и учета результативности административной и судебной реформ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ И ПРИЧИНЫ ЕГО КОРРУМПИРОВАННОСТИ

В настоящее время количество государственных служащих в Российской Федерации существенно превысило их численность в СССР. Рост государственного аппарата можно объяснить с помощью различных моделей. Однако основной причиной является не столько реальная объективная необходимость, сколько конъюнктурное давление внешних обстоятельств, требующих от государства вмешательства в экономическую и социальную области.

В современных условиях расширение сферы деятельности государства может происходить за счет трансформации системы частного предпринимательства. В этой ситуации государственный аппарат должен демпфировать негативные воздействия рыночной экономики. Таким образом, методы государственного управления и регулирования применяются чаще тогда, когда идут сбои в нормальной работе механизмов товарообмена и ценообразования. Однако рост государственного аппарата приводит к новой опасности. С одной стороны, социальная защита населения государством наталкивается на объективные пределы экономических возможностей общества, с другой – рост расходов общества на уменьшение социального риска приводит к нарушению работы механизма рыночной экономики и к сокращению сферы экономической свободы действий граждан.

Кризисные процессы в кредитно-банковской деятельности в значительной мере являются следствием безудержной алчности предпринимателей в погоне за максимальной прибылью. Спасение от искусственно организованных банкротств в большинстве случаев приходит от государства за счет бюджета, формируемого, в значительной мере, суммами от налогов, взимаемых с граждан по плоской шкале налогообложения. При этом существенное удорожание продовольствия, товаров и услуг преимущественно отражается на жизненном уровне основной низкооплачиваемой части населения.

Разрастание государственного аппарата всегда вызывало отрицательную реакцию общества. При этом главная проблема – не число этих структур, а неэффективность их деятельности.

По материалам исследований и экспертных оценок, основные факторы, определяющие поведение государственных служащих в современных условиях, это:

- гораздо более низкий, чем в частных структурах, уровень оплаты труда;
- неудовлетворенность основным содержанием своей работы и статусом;
- значительное лоббистское давление и конфликт интересов;
- существенные возможности неофициального сотрудничества с заинтересованными структурами.

Отрицать эти факты – значит лицемерить, способствовать сохранению существующего положения и дальнейшему разложению кадров аппарата государственной службы. В лучшем случае основные силы чиновника идут не на исполнение прямых служебных обязанностей, а в худшем – на злоупотребление служебным положением.

В частности, для специалиста в сфере экономики на государственной службе есть два основных источника получения дохода: частные структуры, лоббирующие свои интересы, и зарубежные, распространяющие в России собственные представления о путях её экономического развития. И в первом, и во втором случаях поведение государственного служащего мало совпадает с реальными нуждами российской экономики и общества в целом. Однако специалистов, способных встать над схваткой интересов и отстаивающих интересы общества, а не конкретных структур, финансирующих конкретных служащих, в государственном аппарате катастрофически мало.

За 2007 год по оконченным и приостановленным уголовным делам по коррупции общий размер ущерба составил 5 млрд 632 млн рублей. Одновременно общий объем имущества, на которое был наложен арест в целях возможной конфискации, равен 608 тыс. рублей.

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 6. 2008 г. «Россия и коррупция: кто кого». Десять лет спустя *(«круглый стол»)*

№ 6. 2008 г. Проверка качества нормативных актов: антикоррупционная экспертиза (*автор Э. Талапина*)

№ 1. 2009 г. Усиливать аналитические функции реформы (*автор А. Карпенко*)

№ 4. 2009 г. Эффективность расходов на реализацию полномочий исполнительной власти (*автор Е. Румянцева*)

Следовательно, потери от коррупционных преступлений в 9,3 тысячи раз больше арестованного имущества в целях конфискации. Усеченное восстановление конфискации в 2006 году как меры уголовно-правового характера по нескольким составам преступлений, среди которых нет ни мошенничества, ни налоговых преступлений, ни отмывания преступных доходов, то есть преступлений, наносящих самый большой ущерб, не дает возможности реально бороться с коррупцией.

Статистика по размеру ущерба от коррупционных преступлений и объему имущества, на которое был наложен арест в 2007 году (в рамках расследования уголовных дел по преступлениям, связанным с коррупцией), представлена согласно данным Главного информационно-аналитического центра МВД России [2].

Статьи УК РФ	Размер ущерба (в тыс. руб.)	Объем арестованного имущества (в тыс. руб.)
Злоупотребления полномочиями (ст. 201)	1993019	432
Коммерческий подкуп (ст.204)	23935	16
Злоупотребление должностными полномочиями (ст.285)	2471262	135
Превышение должностных полномочий (ст.286)	1100814	20
Незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст.289)	1007	0
Получение взятки (ст.290)	36891	4
Дача взятки (ст. 291)	5028	1
Итого	**5631956**	**608**

Складывается впечатление, что борьба правоохранительных органов с коррупцией зачастую лишь имитируется. К ответственности за эти преступления привлекаются в основном представители низовых звеньев органов государственной власти и местного самоуправления. Удельный вес этих лиц среди осужденных взяткополучателей составляет менее 1%. Доля фактов взяточничества в крупном размере в общем числе выявленных – около 7%. Разумеется, это лишь часть широкомасштабного процесса, с высокой латентностью, не находящего адекватного реагирования.

Такое состояние государственного аппарата закономерно для страны, в которой коррупция стала образом жизни широкого слоя населения. Сегодняшний государственный аппарат «прозрачен» не только для частных структур, но и для потенциальных экономических, политических и военных конкурентов нашей страны, что выводит рассматриваемую проблему на уровень необходимости защиты национальной безопасности России.

Принципиально важно осознать, что никакие изменения форм государственного управления не приведут к положительному результату без существенного повышения качества специалистов государственной службы, их статуса, самой системы государственного управления и, прежде всего, подготовки, отбора, расстановки и ответственности кадров. Формирование аппарата, в том числе правительственного, по принципам дешевизны исполнителей и тесной связи руководителей с бизнесом ведет к конфликту интересов, коррупции, обрекающей на принятие решений, не соответствующих интересам законопослушного большинства общества и национальной безопасности.

КАК ПРОТИВОСТОЯТЬ КОРРУПЦИИ В ЧИНОВНИЧЬЕЙ СРЕДЕ?

Сущностью экономической функции государственного аппарата в современных условиях остается административно-распределительное регулирование экономики. Основное ее отличие от прежней заключается в том, что при социализме государственный аппарат административно распределял фонды на дефицитные материально-технические ресурсы, а в настоящее время – на дефицитные деньги государственного бюджета. Эта функция не только делает объективно ненужным огромное количество органов государственного управления, но и существенно уменьшает возможность контроля за ними со стороны общества. Понятие профессионализма все чаще подменяется понятием исполнительности. Бесспорно, повышение исполнительности недисциплинированных служащих необходимо. Однако ограничение преобразований государственного аппарата этим направлением ведет к имитации организованности при сокращении реальной содержательности деятельности, а следовательно, к снижению позитивной эффективности управления.

Разумное решение этой проблемы актуализируется в современных условиях, обусловливающих необходимость качественных перемен, когда от управления требуется высокий уровень анализа обстановки, адекватности решений, надежности их реализации, быстроты реагирования в меняющихся ситуациях. Наведение порядка в органах власти, повышение степени качественного наполнения государственной службы, особенно судов и правоохранительных органов, является неотложной задачей укрепления государственного строительства в нашей стране.

Представляется целесообразной разработка комплекса законодательных мер по организации системы противодействия корыстному использованию служебного положения государственными служащими. При этом полезно изучение и использование опыта такой работы в зарубежных странах со сложившейся и апробированной временем системой государственной службы. При том не только на федеральном уровне, но по всей вертикали.

Актуализация задачи противодействия коррупции должностных лиц непосредственно связана с состоянием законности в сфере экономических отношений в нашей стране. Проблемы ответственности за злоупотребление должностными полномочиями и их превышение, повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества и государства, наносящие ущерб экономической безопасности, являются весьма значимыми для общества и наиболее трудно решаемыми как в юридической теории, так и в практике [3].

Дискуссионным остается содержание Федерального закона «О противодействии коррупции» и ряда других законопроектов. Дополнительными аргументами в пользу усиления мер ответственности за коррупционную деятельность служит опыт зарубежных законодательств.

Так, Уголовный кодекс Китайской Народной Республики, в редакции от 14.03.1997 г., содержит норму о коррупции. Согласно статье 382 УК КНР присвоение, хищение, получение обманным путем или незаконное овладение другими методами общественными ценностями государственными работниками с использованием служебного положения является коррупцией. В соответствии со статьей 395 УК КНР при очевидном превышении законных поступлений на крупную сумму собственности или расходов государственных работников можно требовать указать их источник. Служащий, не сумевший это объяснить, наказывается лишением свободы на срок 5 лет либо арестом; разница в суммах рассматривается как незаконный доход; часть собственности, превышающая законную, взыскивается.

Кроме этого общего определения, глава 9 УК КНР содержит ряд конкретизированных составов преступлений против интересов государственной службы, включая ответственность за нарушения отдельных законов. Ряд норм этой главы УК КНР ориентирует на защиту экономических интересов государства и народа [4]. Так, согласно статье 406 УК КНР, полная безответственность, проявленная при подписании, реализации контракта работниками государственных органов, приведшая к их обману, если это нанесло крупный ущерб интересам государства, наказывается лишением свободы на срок до трех лет либо арестом; если это особо крупный ущерб интересам государства – на срок от трех до семи лет.

Представляется, что использование этого опыта, адаптированного к современным экономическим и правовым реалиям России, может быть полезным в целях противодействия коррупции должностных лиц, наносящей ущерб экономической безопасности.

НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В настоящее время ряд западных фондов, включая Программу развития ООН, активно финансируют исследование коррупции в России. Однако такая забота о противодействии коррупции в нашей стране – не акт благотворительности по отношению к населению, а спланированная дискредитация российских властей с целью дестабилизации общества. Гиперболизируемая Западом широкая дискуссия о коррупции в России носит односторонний, пропагандистский характер. По нашему мнению, западные спецслужбы располагают сведениями о банковских счетах в европейских и других банках, где хранятся коррупционные деньги ряда российских граждан. Возможно, именно это обусловливает принятие должностными лицами решений, явно противоречащих интересам нашей страны.

Вместе с тем коррупция распространилась и в других сферах отношений, но при этом ее уровень относительно ряда многих других стран не является чрезвычайным. По данным опроса ВЦИОМ, 53% россиян признают, что у них есть личный опыт дачи взяток для решения своих проблем. Но 45% никогда не давали взяток, лишь 19% дают взятки «часто», а 34% – «изредка или всего один раз». По мнению 54% россиян, подарки и денежные вознаграждения врачам, преподавателям и работникам сферы бытовых услуг столь же опасны, как и настоящее взяточничество.

Среди наиболее коррумпированных государственных и общественных институтов россияне выделяют в первую очередь местную власть (34%), правоохранительные органы – ГАИ (28%) и милицию (27%), далее следуют федеральная власть и правительство (20%). Эти тенденции сохраняются и в настоящее время [5]. Наши граждане считают, что ведущую роль в борьбе с коррупцией должны сыграть средства массовой информации, общественные организации, политические партии. Только 38% опрошенных указывают на необходимость совершенствования законодательной базы. Около 36% поддерживают конфискацию имущества не только коррупционеров, но и членов их семей [6]. Поэтому представляется перспективным сотрудничество Счетной палаты и Генеральной прокуратуры РФ в сфере контроля за расходованием бюджетных средств.

В 2005-2006 годах на основании 96 материалов Счетной палаты Генеральная прокуратура РФ возбудила 134 уголовных дела. В суды направлено 236 исков и заявлений, из которых удовлетворено 221 на общую сумму 16,4 млн рублей. К дисциплинарной ответственности было привлечено 298 должностных лиц [6].

Счетная палата и Генеральная прокуратура РФ планомерно осуществляют ряд совместных мер:

- контроль ведомств, отвечающих за оформление прав на объекты интеллектуальной собственности, созданные за счет федерального бюджета, использования земли, находящейся в федеральной собственности;
- проверку наиболее значимых федеральных объектов и приоритетных национальных программ: фондов сбережения и развития, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное жилье», «Развитие агропромышленного комплекса». Социально значимым является решение о возложении на Генеральную прокуратуру РФ надзора за целевым использованием бюджетных средств при подготовке к Олимпийским играм 2014 г.

По сведениям Следственного комитета при Прокуратуре РФ, только за первое полугодие 2008 года зафиксировано 8594 факта взяточничества, по которым возбуждено 3531 уголовное дело, тогда как в предыдущем году было выявлено 6788 коррупционных преступлений. Прокуроры стали в семь раз чаще возвращать уголовные дела следователям, чем суды. При этом снижается качество расследований. Если в первом полугодии 2007 года прокуроры возвратили следо-

вателям для производства дополнительного расследования 469 уголовных дел, то в 2008 году это число выросло более чем в три раза, выявлено более 70 тысяч нарушений уголовно-процессуального законодательства, допущенных следователями, в том числе 53 тысячи нарушений были связаны с неправильным приемом и регистрацией сообщений о преступлениях. Отмечено также, что почти одна треть всех постановлений следственных органов об отказе в возбуждении уголовных дел признана незаконной [7].

Такое состояние актуализирует проблему профессионализма сотрудников правоохранительных органов и обеспечения законности в сфере государственной гражданской и правоохранительной службы, а также формирования Федеральной службы расследований Российской Федерации и устранения параллелизма ряда функций Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции РФ.

В интересах законодательного обеспечения Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31.07.2008 г. (Пр-1568), представляются целесообразными следующие меры.

1. Формирование современной правовой базы борьбы с организованной преступностью, для чего необходимо:

- ратифицировать приоритетные международные конвенции, касающиеся разных аспектов борьбы с организованной преступностью, терроризмом и органически связанной с ними коррупцией;
- принять Федеральный закон «О борьбе с коррупцией» прямого действия;
- привести иные федеральные законы и подзаконные акты в соответствие с ратифицированными международными правовыми документами и основополагающими федеральными законами;
- систематически совершенствовать правовую базу борьбы с организованной преступностью, коррупцией с учетом эффективности действующих нормативных правовых актов, их соответствия изменяющимся криминальным реалиям и широкой социальной ситуации, а также необходимости восприятия лучшего отечественного и зарубежного опыта, учета положений новых международно-правовых документов.

2. Борьбу с коррупцией следует вести в комплексе с борьбой с организованной преступностью, как «беловоротничковой», так и общеуголовной. Соответственно, вопрос о борьбе с коррупцией принципиально неправильно сводить преимущественно к ответственности коррумпируемой стороны и решению связанных именно с данной стороной проблем. Нельзя оставлять «в тени», а тем более считать потерпевшим, подкупающую сторону, стремящуюся к манипулированию рычагами власти и управления.

3. Необходимо обеспечить антикоррупционную защиту создания современной правовой базы борьбы с коррупцией, организованной преступностью; привлекать к работе над законопроектами и проектами законов о ратификации международно-правовых актов высококвалифицированных специалистов, профессионально разрабатывавших соответствующие вопросы, далеких от псевдополитических и местнических амбиций, а также от лоббирования кланового, криминального или иных антигосударственных и антироссийских интересов.

4. В процессе создания правовой базы учитывать следующие принципиальные положения:

- опираясь на содержание международно-правовых документов, российский многовековой исторический опыт, выделять коррупционные правонарушения как деяния с признаками подкупа-продажности, совершаемые в любых сферах деятельности (а не только в сфере государственной службы) и физическими, и юридическими лицами. Одновременно следует выделять так называемую публичную коррупцию, то есть подкуп лиц, получающих содержание за счет бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечивать оптимальный баланс мер реагирования на коррупционеров и коррумпируемых субъектов с учетом того, что в половине случаев коррупционные деяния предстают в виде взаимовыгодных для обеих сторон сделок, примерно в 25-28% – как результат вымогательства, в 22-25% случаев – инициативного подкупа;
- разграничивать меры реагирования на саму коррупцию и меры воздействия на систему преступлений, связанных с коррупцией, учитывать при этом криминологические особенности указанных преступлений и их разную чувствительность к избираемым мерам воздействия.

5. Антикоррупционные меры должны носить упреждающий характер и стать неотъемлемой частью законопроектов, это, в частности:

- принятие Федерального закона «О криминологической экспертизе» и введение криминологической экспертизы проектов крупных социально-экономических и иных преобразований, концепций реформирования, законопроектов;
- полный отказ от рассмотрения экономической преступности, коррупции в качестве допустимого (и даже необходимого на определенное время) средства переустройства общества. Отмеченный подход имел место на практике в девяностых годах при реформировании российского общества, но он практически декларируется и лоббируется и в настоящее время субъектами, заинтересованными в манипулировании должностными лицами и другими интересующими их субъектами (избирателями, менеджерами коммерческих организаций и т.д.).

6. Меры общеорганизационного характера (информационно-аналитические, программно-прогностические, правотворческие, организационные и др.) следует комплексно сочетать с предупредительными (общего, специального, индивидуального предупреждения) и правоохранительными (карающими и правовосстановительными).

7. Создание антикоррупционной правовой базы в ее предупредительном аспекте должно быть ориентировано на: а) оздоровление внешней для человека социаль-

ной среды; б) работу с людьми, учет их личностных характеристик; в) совершенствование системы социального контроля, включающего подбор и расстановку кадров, порядок выдвижения кандидатов на выборные публичные должности, контроль за изменением имущественного положения государственных служащих и ряда других лиц; г) создание системы народного контроля.

Таким образом, формирование антикоррупционной правовой базы, в том числе ее научных основ, представляется одним из приоритетных направлений организационно-правового обеспечения государственной и муниципальной службы и противодействия коррупции. Учитывая, что коррупция представляет собой общественно опасное социальное явление, которое имеет транснациональный характер, согласно международным обязательствам по целому ряду конвенций ООН и Совета Европы, необходимо международное сотрудничество в области предупреждения коррупции и борьбы с ней в интересах обеспечения международной и национальной безопасности.

Литература

1. Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2008. Информационно-аналитический доклад. М., 2009.
2. Огонек. 2008. № 18-19.
3. *Глазьев С.Ю., Дамаскин О.В.* Юридическая ответственность должностных лиц исполнительной власти. Современное право. 2001. № 10.
4. *Ахметшин Х.М., Ахметшин Н.Х., Петухов А.А.* Современное уголовное законодательство КНР. М. 2000.
5. Аргументы недели. 2008. № 21.
6. Аргументы недели. 2007. № 16.
7. Российская газета. 2008. 2 августа.

Глеб БАЛУТА

Возможно ли преодоление правового нигилизма?

Одним из вызовов российской государственности является правовой нигилизм. На уровне управления его последствия сказываются на деградации профессиональных качеств государственных чиновников, потере трудовой мотивации, разрушении нравственных устоев общества. Все это делает разрешение проблемы правового нигилизма еще более актуальным.

Российское общество, бесспорно, одобряет борьбу с произволом чиновников и коррупцией, с преступностью и нарушением законов. Принимаются самые разнообразные меры, разрабатываются соответствующие законы, идет серьезная работа по совершенствованию существующего законодательства. Государство широко привлекает представителей общественности к участию в советах при исполнительных и законодательных органах власти всех уровней, в отправлении правосудия через институты присяжных и арбитражных заседателей. В школах и вузах преподают правовые дисциплины, все чаще в правовом просвещении граждан участвуют СМИ. Проблема правового нигилизма и его преодоления изучается юридической наукой.

Наличие политической воли государства, подкрепленной поддержкой общества и СМИ, казалось бы, уже должно дать впечатляющие результаты. Однако положение в правовой сфере жизни общества попрежнему остается весьма тревожным. Право не является важнейшей ценностью общества. Почему же так происходит?

Рассматривая состояние проблемы правового нигилизма в России в начале 90-х годов прошлого века, В.А. Туманов и Н.И. Матузов отметили ряд характерных черт, препятствующих эффективному противодействию его проявлениям. По их мнению, юридический нигилизм при востребованном праве оказался куда более заметным, чем при праве невостребованном. Правда, эта стержневая причина в ходе реформ обросла затем тысячами «благоприобретенных». Расплата за прошлое усугублялась расплатой за настоящее [1, 2].

И действительно, в 1987-1991 гг. резко возросли нигилистические настроения в обществе, ставшие результатом тотального отрицания всех советских ценностей. А попытки представить в качестве новых ценностей идеи правового государства и гражданского общества были дискредитированы в 90-х годах экономическими реформами, «беспримерная жестокость и непродуманность» которых сегодня признается всеми, в том числе и юристами [3]. И хотя ситуация с «правовым беспределом» девяностых кажется перевернутой страницей истории, факты злоупотребления служебными полномочиями и коррупционные скандалы повторяются с неизменной регулярностью, а уровень правосознания на бытовом, повседневном, уровне характеризуют, например, ежедневные сводки дорожно-транспортных происшествий.

Правовой нигилизм в России имеет как бы двойную природу. С одной стороны, он обусловлен неправовым характером советского государственного строя, а затем – последствиями первого этапа радикальных реформ, в том числе и непродуманной, поверхностной рецепцией принципов и институтов западного права и внедрения их в социальную практику без учета национальных особенностей. Ситуация усугублялась здесь и субъективными причинами: недоб-

Глеб БАЛУТА – аспирант кафедры философии РАГС