

УДК 342.9

М.М. Поляков, канд. юрид. наук, доцент каф. УППК,
+7(953)427-30-43, maxpol84@yandex.ru, (Россия, Тула, ТулГУ)
Н.С. Посулихина, соискатель, +7(905)792-15-02, nzzsee@mail.ru
(Россия, Москва, МГЮА им. О. Е. Кутафина).

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК АКТУАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассмотрены исторические вехи формирования коррупции и борьба с ней, зарубежный опыт противостояния коррупции, современные пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: коррупция, государственный аппарат, противодействие, государственные служащие, этический кодекс, гражданское общество.

Коррупция – это системное явление, пронизывающее все сферы жизнедеятельности нашего государства, начиная с самой простейшей бытовой коррупции и заканчивая крупными махинациями в верхних эшелонах власти. Острую необходимость исследования такого исторически сложившегося явления как коррупция вызывают очень неутешительные масштабы её распространения в современной России. По данным криминологических исследований за период с 1997 года по 2010 год фактически получение и дача взяток увеличились вдвое. Нарастает злоупотребление должностными полномочиями – с 832 (в 1997 году) до 1588 (в 2010 году). В три раза выросло количество таких преступлений, как коммерческий подкуп – с 470 (в 1997 году) до 1569 (в 2010 году). Все эти показатели поставили Россию в рейтинге самых коррумпированных стран на третье место в мире, что, безусловно, не может не беспокоить в первую очередь высшую государственную власть, так как такой уровень коррупции уже создаёт угрозу национальной безопасности России в целом. Но чтобы найти эффективные пути решения сложившейся проблемы, необходимо изучить историческую сторону вопроса, который многими тысячелетиями волновал правителей всех стран и народов.

Уже в древних цивилизациях упоминалось о таком явлении как коррупция. До настоящего времени дошло выражение короля Македонии Филиппа II о том, что «не существует таких высоких крепостных стен, через которые бы невозможно было перебраться ослу, навьюченному золотом». В древнеиндийском трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (IV в. до н.э.) указывается на то, что одной из задач царя была борьба с казнокрадством. Данный документ называет сорок способов хищения казённого имущества, в связи с чем знающими людьми того времени делалось заключение о том, что легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников. Еще со времен Древнего Ближнего Востока и Древнего Китая была распространена практика, которая позднее в средневековой Руси получила название «кормление». Суть заключалась в том, что крупный чиновник, назначаемый наместником какой-либо области вместе с подчиненным ему аппаратом не получали государственного жалованья, а жили

добровольными подношениями от населения, т.е. за свои услуги вполне легально брали с просителей деньги или же что-либо съестное. Вплоть до 1760-х годов среди жителей губерний существовал обычай «кормить» чиновников в четыре больших праздника: Рождество, Масленица, Пасха и Петров день. Практика «кормлений» была официально отменена в середине XVI в., однако это не привело к ликвидации ее на практике. Государственные доходы России того времени еще не позволяли содержать регулярно оплачиваемый чиновничий аппарат, и назначенные оклады чиновникам выплачивались нерегулярно, в уменьшенном размере и т.п., что неизбежно детерминировало систему «кормления» и подношения. Более того, к этому времени коррупция приобрела множество иных форм - взяточничество, вымогательство, инсценировки нападения разбойников и т.д. Усилия же Правительства по искоренению коррупции были минимальными и противоречивыми, а потому успеха не имели. «Кормления» уже прочно вошли в национальный менталитет как элемент культуры управления.

Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. Но, несмотря на все предпринимаемые меры, коррупция получила широкий масштаб уже при Петре Великом. Распространенность лихоимства в России была столь значительной, что по Указу Петра I от 25 августа 1713 г. и позднейшим Указам лихоимцам была определена в качестве наказания смертная казнь. Однако и она не слишком устрасала казнокрадов. Петр I со всей определенностью попытался запретить обмен дарами между чиновниками и просителями и окончательно объявить давнюю традицию отклонением от нормы, введя в 1715 г. регулярный оклад для служащих. В результате добился лишь того, что взятки стали брать осторожнее и перешли на деньги. Яркими примерами борьбы с коррупционерами того времени могут послужить: изблечение и повешение сибирского губернатора Гагарина, четвертование за взяточничество обер-фискала Нестерова. После казни Гагарина разъяренный мздоимцами царь намеревался даже издать указ, по которому каждый, «кто украдет у казны лишь столько, чтобы купить веревку, будет на ней повешен». Остановило Петра только признание генерал-прокурора графа П. Ягужинского, что они все воруют, «только один больше и приметнее, чем другой». А потому, дескать, новый указ может оставить императора без подданных. Генерал-прокурор был уверен, что скорее кончатся подданные, чем удастся искоренить казнокрадство и взяточничество.

При Екатерине Великой масштабы коррупции ещё более расширились. Именно в ее царствование Карамзиным была произнесена вошедшая в историю характеристика России: «Воруют». Первоначально Екатерина Великая пыталась искоренить зло и найти «справедливейшее и ближайшее средство» для борьбы с коррупцией. Средство это должно было заключаться в заполнении вакантных должностей «достойными в знании и честными людьми» и в назначении им «к безбедному пропитанию по мере каждого довольного жалованья», а «еси бы же кто... отважился коснуться лихоимству, взяткам и

подаркам... такой нечестивый и неблагодарный и яко заразительный член обществу, ни только из числа честных, но всякого рода чиновничьего истреблен будет...». Но, к сожалению, позитивных результатов «справедливейшее средство» не дало, и вскоре Екатерина вынуждена была констатировать: «Но к чрезмерному нашему сожалению открылось, что и теперь нашлись такие, которые мздоимствовали и в повреждение нашего интереса в утеснение многих, а что паче всего, будучи сами начальствующие и одолженные собою представлять образ хранения законов подчиненным своим, те самые преступниками учинились и их в то же зло завели» [1, с. 5]. Понимая, что кардинально изменить что-либо у нее не получилось, Екатерина достаточно быстро смирилась с практикой коррупции и казнокрадства, подведя даже под свое бессилие в борьбе с пороком любопытную философскую базу. Императрица, например, предпочитала не менять генерал-губернаторов, полагая, что тот, кто долго сидит на своем месте, уже наворовал и набрал взятку, а всякий вновь назначенный начнет все сначала.

Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). Интересно, что в этом Декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Кроме того, не был забыт и классовый подход: если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации.

Как видно из исторического экскурса, в различные временные периоды становления российской государственности предлагались различного рода решения насущной проблемы коррумпированности управленческого аппарата. В рассматриваемом контексте уместно вспомнить об А.П. Чехове, который в своём произведении «Вишнёвый сад» писал: «Если против какой-нибудь болезни предлагается очень много средств, то это значит, что болезнь неизлечима». Действительно, коррупция как системное явление полностью неискоренима, но в необходимости установить жесткий контроль за столь галопирующим ростом данного порочного образования не сомневается никто.

В связи с тем, что коррупция создаёт угрозу институтам и безопасности всех демократических государств, Организацией Объединенных Наций в 2003 году была принята Конвенция против коррупции. Конвенция представляет собой многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции, предлагающий разнообразные меры борьбы с этим явлением. Россия, в числе первых подписавшая Конвенцию 9 декабря 2003, ратифицировала её в 2006 году, но за исключением ст. 20 «Незаконное обогащение». Статья предусматривает признание странами-подписантами уголовно наказуемым деянием «незаконное обогащение» государственных служащих: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер,

какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Оправдывая нежелание ратифицировать соответствующую статью Конвенции, многие политики приводят различные доводы, например, бывший председатель комитета по международным делам Госдумы, член фракции «Единая Россия» Константин Косачев считает, что 20-я статья противоречит 49 статье Конституции РФ и способна лишить миллионы наших граждан презумпции невиновности. Но такая позиция, по мнению автора, представляется достаточно сомнительной. Более правдоподобно звучит версия депутата-коммуниста Сергея Обухова, который видит причину нежелания российского правительства полностью ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции в нежелании российских госслужащих расставаться с привилегиями. В любом случае целесообразность ратификации данной статьи для обеспечения эффективной и реальной борьбы с коррупцией на сегодняшний день не вызывает сомнения. Вообще поиск путей решения сложившейся проблемы на международном уровне говорит о том, что такое явление как коррупция развивается в глобальных масштабах. Оно обнаруживается как в государствах с тоталитарным, так и демократическим режимом, в экономически и политически слаборазвитых странах и супердержавках. Ещё Монтескье отмечал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела». Итак, небезынтересно обратить внимание на некоторые меры антикоррупционной направленности в различных странах мира. Например, в Италии (Сицилии) конфискация существует в трех вариантах: уголовно-правовая, административно-правовая и гражданско-правовая. Там же действует признанная в мире норма «незаконное обогащение». Когда следствие заходит в тупик в отношении серьезных деяний, у подозреваемого спрашивают: откуда у него много миллиардное состояние? Нет объяснений. Включается конфискация. Конфискованная недвижимость не продается (мафиози скупают через подставных лиц), а передается на социальные цели: в детские дома, в дома престарелых, а земли в работу. На виноградных и оливковых плантациях изготавливают вино и масло, на бутылках которых наклейка: «Вино изготовлено из винограда, выращенного на землях, отобранных у мафии». То же и на бутылках с оливковым маслом [2, с. 85-87]. Данный пример очень показателен и достоин инкорпорирования в отечественное законодательство.

В соответствии с законодательством США должностные лица обязаны руководствоваться этическими нормами поведения, специально разработанными для каждой из трех ветвей государственной власти. Так, для служащих органов исполнительной власти это Кодекс этики правительственной службы (United States Code - USC), нормы которого вправе устанавливать государственный секретарь США от имени президента страны. Особое место в

предупреждении и пресечении коррупции в США отведено Федеральному бюро расследований. В России на заседании рабочей группы по формированию системы «Открытое правительство» 22 марта 2012 года также ставился вопрос о создании бюро по противодействию коррупции или офиса федерального прокурора по противодействию коррупции. На что Президент России Д.А. Медведев ответил: «Если что-то создавать, это должно быть в структуре существующей системы правоохранительных органов. Создание чего-либо инородного либо превратится в неработающую структуру, в неработающий орган, либо превратится, извините, в бюро по сведению счётов между различными кланами и группировками.... мне больше нравится идея помещения соответствующей структуры внутрь Генеральной прокуратуры, потому что именно на Генеральной прокуратуре лежит финальная ответственность за борьбу с преступностью в стране». Таким образом, возможно в недалёком будущем в нашей стране появится новая структура, целью деятельности которой будет пресловутая борьба с коррупцией.

Возвращаясь к опыту США, нельзя не упомянуть о том, что в данной стране активно используется так называемый закон о «свистунах», в соответствии с которым любой сотрудник фирмы, предприятия или организации может сообщить в Министерство юстиции об известных ему фактах коррупции и получить часть суммы по возмещению ущерба или штрафа, наложенного на нарушителя. В этой связи довольно интересным представляется опыт Китая, где предусмотрены крупные суммы денежного вознаграждения для тех, кто предоставит правоохранительным органам сведения о коррупционных проявлениях со стороны чиновников [3]. История также знает случаи использования доноительства в целях привлечения к ответственности за коррупционные преступления. Например, большие притеснения торговым людям чинили взяточники на таможнях. В 1756 г. специально для таможен на границах с Польшей и Турцией был издан указ, «чтобы не брать взяток с купцов», а тому, кто сообщит о взятке, большое вознаграждение. Такие вознаграждения получили регистратор Иван Матвеев и ревельский купец Юргенс. Данная практика может очень хорошо прижиться на почве российской действительности, так как данные криминологических исследований указывают, что коррупционные преступления являются самыми латентными, например, взяточничество в особо крупных размерах составляет всего 2 %, причём выявляются и регистрируются самые простые случаи с мелкими посредниками, а высокопоставленные лица не выявляются. Обнаружение подобных уголовных дел, к сожалению, в настоящее время возможно практически только с заявления взяточдателя [4, с. 117], так как в 50% случаях коррупция по своей сути характеризуется как обоюдодовыгодная сделка. В.В. Лунеев писал: «Коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. Она, как правило, не влечёт за собой жалоб, так как виновные стороны получают выгоду от незаконной сделки» [5, с. 328.]. Следовательно, только лишь материальная выгода способна подтолкнуть осведомлённую сторону к донесению соответствующей информации в правоохранительные органы. Данная проблема также

рассматривать в рамках «Открытого правительства» 22 марта 2010 года, но Д.А. Медведев высказал некоторые сомнения по поводу введения данной меры, указав на то, что «с одной стороны, как и у любого человека, всякого рода доноительство за деньги у меня вызывает скорее вначале чувство отвращения. С другой стороны, когда я начинаю смотреть на опыт так называемых передовых государств, это помогает».

В США с 1946 г. действует Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности, в соответствии с которым любая организация, оказывающая влияние на конгресс, обязана регистрировать своих лоббистов и сообщать о своих интересах в законодательной сфере. Каждый лоббист обязан ежеквартально публиковать отчет о своей деятельности в «Ведомостях конгресса». Важность действия данного закона объясняется тем, что неурегулированный лоббизм в любом развитом обществе неизбежно ведет к принятию законодательных решений, выгодных для ограниченного круга лиц или политических групп, и, как следствие, к коррупции в аппарате законодательных органов. Четкое законодательное регулирование лоббистской деятельности в России является также очень актуальным в связи с тем, что «коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почётных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счёт госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т. д. являются завуалированными формами коррупции» [6, с. 268].

Характерной особенностью законодательства США о государственной службе является то, что бывший государственный служащий не имеет права в течение двух лет после выхода в отставку осуществлять предпринимательскую деятельность при разрешении органами исполнительной власти конкретных проблем, которые относились к официальному ведению этого государственного служащего в течение года, предшествовавшего прекращению его службы в органе исполнительной власти.

Очень интересным способом решена проблема контроля за трудовым перемещением сотрудников, находящихся на государственной службе, после их увольнения во Франции путём создания Комиссии по деонтологии государственной службы. Данная комиссия призвана оценивать совместимость будущей работы государственного служащего с его функциями на службе. Комиссия по деонтологии играет роль своего рода фильтра, не позволяющего государственным служащим злоупотреблять своим служебным положением в интересах частных или государственных компаний.

Опыт Германии показывает, что создание в Центральном банке страны базы данных физических и юридических лиц, изблеченных в подкупе государственных служащих, является очень эффективным средством для предотвращения получения государственных заказов под новым именем или иным прикрытием. Данная практика наших иностранных коллег также может

оказать позитивное влияние на российской территории в случае заимствования, так как по данным криминологических исследований сфера государственных закупок занимает 3 место по наибольшему распространению взяточничества в Российской Федерации.

Резюмируя рассмотренные выше исторические аспекты формирования такого сложного многогранного явления, как коррупция и анализируя зарубежный опыт борьбы с этим пагубным явлением, необходимо сформулировать основные постулаты антикоррупционной политики России, которые должны способствовать установлению контроля над коррупционными проявлениями в различных сферах жизнедеятельности:

1) Представляется целесообразным ратифицировать ст. 20 Конвенции ООН против коррупции и восстановить когда-то исключённую гуманную и эффективную меру уголовного наказания – конфискацию имущества.

2) Видится эффективным не только юридическое закрепление, но и реализацию на практике строгого запрета срощивания государственных служащих с предпринимательством.

3) Необходимо изменение подхода законодателя к формулировке ряда уголовно-правовых санкций за коррупционные преступления, которые наделяют судей необоснованно широкими возможностями. Например, судья может определить по серьезным составам преступлений – год условно или 10 млн. руб. штрафу. И все будет в рамках закона. Ещё Аристотель полагал: «Составленные законы главным образом должны, насколько возможно, все определять сами и оставлять как можно меньше произволу судей...». Видится целесообразным за совершённое преступление коррупционной направленности установление наказания в виде лишения свободы с неизбежной конфискацией полученного преступным путём имущества.

4) Нужно дальнейшее реформирование механизма подбора кадров на государственные должности, главным критерием которого станет безупречная репутация претендента.

5) Представляется позитивным введение чёткого механизма реализации полномочий органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, так как положения ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», ФЗ «О прокуратуре» наделяют органы прокуратуры соответствующими полномочиями, но не предусматривают чёткого регламента их осуществления на практике, что фактически приводит к бездействию государственных служащих в данной сфере. Данная ситуация осложняется и тем, что Гражданский процессуальный кодекс РФ не предусматривает правил рассмотрения обращения прокурора по поводу выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов ни в ст. 45 «Участие в деле прокурора», ни в других статьях.

6) Необходимо ведение этических кодексов для служащих всех органов государственной власти.

7) Возможно введение материальных поощрений за содействие с правоохранительными органами осведомлённых лиц.

8) Представляется целесообразным разработать и принять единого ФЗ «О лоббистской деятельности». Наличие одной главы или же статьи, посвящённой противоправным формам лоббизма [7], в нормативных правовых актах регионального уровня явно недостаточно для всеобщего контроля за соответствующим явлением.

9) Насущной проблемой российского законодательства является повсеместное использование при определении полномочий государственных служащих дозволильной формулировки в праве, что является одним из коррупциогенных факторов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 [8].

10) Необходимо повсеместно внедрять электронные формы документооборота и современные информационные технологии.

11) Сократить в экономической сфере разрешительный принцип и заменить его на разрешительно-уведомительный.

12) Прямо оговорить в законодательстве деятельность государственного аппарата на всех уровнях, которая должна стать, открытой, прозрачной для гражданского общества.

13) Уменьшение численности государственных служащих в сочетании с увеличением оплаты их труда и усилением ответственности.

14) Безусловно, средством предотвращения коррупции в современной России могут служить широкомасштабное внедрение антикоррупционных программ в учебно-воспитательный процесс на уровнях среднего и высшего образования, воздействие на общественное сознание путем социальной рекламы, специальных теле- и радиопередач, кинофильмов, компьютерных программ, публичных мероприятий.

В заключении следует отметить, что проведение всех обозначенных мер должно носить комплексный характер, так как коррупция – это системное явление, и воздействовать на него целесообразно с разных сторон. Именно грамотное сочетание превентивных и карательных средств, мер административно-правовой и уголовной направленности будет способствовать достижению главной цели – установление юридического и фактического контроля за столь разрушительным явлением как коррупция.

Список литературы

1. Константинов А.Д. Коррупционный Петербург: документальные очерки. ОЦР Палек, 1998.

2. Лунеев В.В. Опыт борьбы с организованной и коррупционной преступностью в Италии // Организованная преступность, терроризм и коррупция. Криминологический ежеквартальный альманах. 2003. № 1.

3. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2008. № 10.

4. Семёнов И.С. Коррупция как угроза национальной безопасности России: объективные и субъективные стороны // Евразийский юридический журнал. 2011. № 12.

5. Криминология / Под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, проф. Г.М. Миньковского. – М. 1998.

6. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. – М., 2005.

7. Закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ (ред. от 12.07.2011) «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 1995. № 3.

8. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. № 10, ст. 1084.

Polyakov M.M., Posulikhina N.S.

CORRUPTION COUNTERACTION AS AN ACTUAL DIRECTION OF A STATE POLICY

In the clause historical marks of forming of corruption and struggle against it, foreign experience of opposition of corruption, modern ways of the decision of the given problem are considered.

Keywords: corruption, machinery of state, counteraction, civil officers, the ethical code, a civil society.

УДК 343.54

Р.В. Полтарыгин, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры №8 Академии управления МВД России, poltar77@mail.ru (Россия, Москва, Академия управления МВД России)

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ, НЕ ИСПОЛНЯЮЩИХ ОБЯЗАННОСТИ ПО ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье рассмотрены проблемы организации деятельности сотрудников ПДН по выявлению, документированию, а также возникающие проблемы при квалификации преступлений

Ключевые слова: жестокое обращение с детьми, квалификация преступлений, деятельность ПДН

О явном неблагополучии, в том числе и насилии в отношении детей, свидетельствуют уходы детей из семей либо государственных учреждений