

УДК 94(470+571) «1990/2013»

Павловский В.Г.

Московский государственный областной университет

КОРРУПЦИЯ И ЕЁ ОСОБЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. Особое внимание в статье уделяется проблемам противодействия коррупции. В историческом контексте рассматриваются причины и формы её проявления. Приводятся примеры коррупционных действий со стороны государственных служащих. Показываются её негативные последствия как для государства, так и для общества в целом. Анализируются источники, посвящённые борьбе с коррупцией в государственной гражданской службе в России.

Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, власть, чиновник, взятка, взяточничество, коррупция, мошенничество.

V. Pavlovsky

Moscow State Regional University

CORRUPTION AND ITS SPECIFICS IN THE STATE PUBLIC SERVICING

Abstract. Special attention is paid to the problems of counteracting corruption. The causes and forms of its manifestation are studied through the historical context. Examples of state officials' corruptive actions are given. Examples of its negative consequences for the society and for the state as a whole are given. The sources describing the fight against corruption in the state public service in Russia are analyzed.

Key words: public administration, state public service, power, state official, bribe, bribery, corruption, fraud.

Одной из самых острых проблем политического и социально-экономического развития в современной России стала борьба против коррупции. На международной конференции по борьбе с коррупцией 9-12 марта 1992 г., проходившей в Амстердаме, было высказано мнение о том, что единого определения коррупции не может быть. Никколо Макиавелли (1469-1527) – итальянский политический мыслитель эпохи Возрождения, основатель политической науки нового времени [7, с. 64], – сравнивает кор-

© Павловский В.Г., 2014.

рупцию с чахоткой, которую трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя её легко распознать, но излечить трудно» [8, с. 4].

Исторические корни коррупции относятся к древним обычаям: «подносить подарки вождям или жрецам, чтобы добиться их расположения, так как в первобытном обществе такое подношение считалось нормой» [8, с. 4].

Центральные органы государственного управления в Древнерусском государстве строились на основе дворцово-вотчинной системы. Оуществление войн и военных походов,

управление государством, содержание княжеского двора – всё это требовало немалых материальных затрат. Князь устанавливали регулярные сборы дани, определяли конкретные сроки и размеры этой дани, так называемые «уроки». Постепенно сборы дани превратились в инструмент подчинения зависимых племён, члены которых становились подданными Великого князя Киевского. Слово «подданный» образовалось от слов «под данью», обложенный данью, обязанный платить налог. В древние времена повышенную озабоченность вызывала коррупция среди судей. За взятки судей наказывали очень жестоко. Особый размах взяточничества [2, с. 84] был связан на Руси с Золотой Ордой, когда русские князья приезжали к хану с подарками для получения ярлыка на правление.

По мере укрепления и расширения границ государства создавалась финансовая основа его функционирования. Из числа дружинников назначались сборщики податей (налогов), которые в Древней Руси назывались «данниками», и судебные чиновники: мечники, вирники, подъездные, помощники наместников: тиуны и мытники и др. [9, с. 20]. Особое влияние на государственное управление Руси оказало Монгольское государство. Ордынское иго насчитывало до 13 видов разных налогов. Налоги платили с капитала или с оборота, лишь русская церковь и монастыри были освобождены от налогов.

Отправной точкой в зарождении и становлении коррупционных отношений стала традиция «почести», подношение даров в знак уважения чиновнику за выполненную работу. В период становления Московской Руси кор-

рупция получила огромное распространение в сфере государственного управления. Из-за финансовых трудностей большинство чиновников не получали жалованья, а кормились за счет просителей. В то время практика «кормления дел» была частью государственной системы. «Кормление» – система материального стимулирования чиновников в XIV-XV вв., при которой за выполнение административных и судебных функций они получали в своё распоряжение судебные пошлины и часть налогов с населения, собранных сверх установленных податей в казну, т.е. они как бы «кормились» за счёт населения управляемых ими территорий. По существу, это была узаконенная форма коррупции [1, с. 88].

Первое законодательное ограничение коррупции было введено в правление Ивана III, а Иван IV ввел смертную казнь за взяточничество. Из числа должностных преступлений взяточничество является самым ранним из известных человечеству. Взяточничество по Судебнику 1550 г. признавалось уголовным преступлением. Во время проведения земской реформы 1555-1556 г. были установлены должностные оклады для государственных чиновников, но причину коррупции устранить не удалось. К исходу XVII столетия коррупция становилась отличительной особенностью всей государственной системы.

Указом Петра I «О воспрещении взяток и посулов» (декабрь 1714 г.) [5] взяточничество определялось как преступление, которое надлежит строжайше наказывать. Борьба с должностными правонарушениями в государственной внутренней политике начала XVIII в. занимала важное

место. Радикальные реформы Петра I, казалось, должны были искоренить коррупцию среди чиновников, но они, наоборот, способствовали развитию худших черт бюрократии. Круг коррупционных служебных правонарушений расширялся на протяжении всего XVIII столетия. К взяткам теперь приравнивались незаконные поборы с населения, вымогательство.

Особенно усилилось казнокрадство. В.О. Ключевский писал: «При Петре I казнокрадство и взяточничество достигали... размеров, не бывалых прежде, – разве только после» [8, с. 67].

Послепетровский период стал не только временем совершенствования и укрепления разветвлённого бюрократического аппарата, но и важнейшим этапом становления отечественной коррупции. После смерти Петра I борьба со взяточничеством значительно ослабела. Возвратилась система кормления от должности. Российская коррупция XVIII столетия имела ещё одну особенность – она тесно связана с фаворитизмом [10, с. 371]. По словам К. Валишевского, фаворитизм – при Екатерине II «стал почти государственным учреждением» [4], служа примером если не коррупции, то чрезмерного расходования государственных средств. За последние годы царствования Екатерины II резко возросла коррупция во власти и прежде всего взяточничество и казнокрадство. Начиная с главного фаворита и кончая последним чиновником, все смотрели на государственное достояние как на лёгкую добычу.

А.С. Пушкин в «Заметках по русской истории XVIII века» (1822 г.) екатерининскую бюрократию охарактеризовал одной фразой: «От канцлера

до последнего протоколиста все крало, и все было продано» [8, с. 78]. Несмотря на меры, предпринимаемые верховной властью, росли разновидности коррупционных преступлений. На протяжении всего XVIII в. появились новые виды незаконных поборов при сборе податей, растрат казённых денег, расточительства, подлога.

С развращённой администрацией, с процветавшим взяточничеством и казнокрадством феодальная Россия вступила в новую эпоху.

К моменту прихода большевиков к власти, в октябре 1917 г., коррупция приобрела специфические черты и формы проявления. Не искоренив причины, коммунистический режим получил взяточничество и коррупцию по «наследству» – теперь злоупотреблением властью занимались советские чиновники [8, с. 151]. Ленин с начала прихода к власти требовал самого строгого наказания коррупционеров и взяточников.

На этапе формирования советского аппарата государственной службы коррупционные проявления в некоторой степени имели характер политической борьбы свергнутых классов. Советская власть проводила вполне гибкую политику в борьбе со взяточничеством, но в условиях тоталитарного режима законодательство по борьбе с этим преступлением не изменялось.

С началом коллективизации в 1929 г. взяточничество распространилось и на сельские районы. Пленум Верховного суда РСФСР определил: «Случаи получения должностными лицами магарыча или какого-то рода угощения в любом виде, подлежат квалификации получения взятки» [1, с. 106].

Верховный Совет РСФСР 27 октя-

бря 1960 г., стремясь исправить недостатки прошлого, принял новый Уголовный кодекс. В нем подчеркивалось, что получение взятки (должностным лицом) – является наиболее опасным видом преступления. УК РСФСР 1928 г. за взятку предусматривал не менее двух лет лишения свободы с конфискацией имущества, а УК РСФСР 1960 г. [16, с. 100] предусматривал уже до пятнадцати лет лишения свободы с конфискацией имущества. Должностное же лицо (государственный гражданский служащий), занимающее ответственное положение, за получение взятки в особо крупном размере каралось исключительной мерой наказания в виде смертной казни.

В период наступившего застоя, связанного с правлением Л.И. Брежнева, наблюдается рост взяточничества, который вызывается обстановкой ослабления централизованного контроля государства и экономической стагнации. Для партийной и чиновничьей номенклатуры наступил «золотой век», когда коррупция и взяточничество расцвели полным цветом, и где партийная и государственная бюрократия установила свою монополию. Так, московская аппаратная элита буквально грабила провинцию. В документах партийных и государственных органов наличие коррупционных действий в первую очередь объяснялось слабой политико-воспитательной работой среди коммунистов и комсомольцев, членов профсоюзных организаций и беспартийных граждан.

90-е гг. прошлого столетия в обстановке проведения радикальных реформ в современной России в наибольшей степени ассоциируются с двумя крайне негативными для страны

явлениями – произволом и коррупцией. Коррупция приобрела невиданные масштабы. Она поразила не только средний персонал государственных служащих, но и высшую элиту власти, замешанную во взятках и махинациях. Редкий день проходит без того, чтобы страна не узнала об очередном незаконном деянии коррумпированных чиновников.

«Усиление силы коррупции в Российском обществе, ущерб, который эквивалентен размерам федерального бюджета, произвол, который царит нередко на практике вместо чёткого исполнения своих обязанностей и помощи гражданам, привёл к массовому нигилизму в народе, который сводится к следующему утверждению: «Коррупцию победить нельзя» [13, с. 4]. Поэтому коррупция была распространена не только в системе государственной гражданской службе, но и на предприятиях и в бюджетном частном секторе, когда любой человек, злоупотребляющий своим служебным положением, руководствуется личными интересами в получении денег.

Учитывая высокую политическую и социально-экономическую опасность коррупции для государственного управления, угрозу международному авторитету российского государства, особое внимание уделяется ужесточению уголовной ответственности за коррупцию: «Наказание за коррупцию должно быть таким же, как и за государственную измену. Коррупционер должен быть наказан не только к длительным срокам заключения, но и конфискацией имущества – как его личного, так и его родственников» [11, с. 10]. К тому же с запретом работать в органах государственной власти, в

армии и полиции. Необходимо привлекать к уголовной ответственности лиц, источники доходов которых не имеют законного подтверждения. В системе государственной службы необходимо принимать не только организационные, но и законодательные меры для предупреждения коррупции. В противодействии коррупции правовую основу в настоящее время составляют: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный Закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273, другие федеральные законы, нормативно правовые акты Президента РФ, а также нормативно правовые акты Правительства РФ и т.д.

В конце 90-х гг. прошлого столетия и в начале третьего тысячелетия Россия по степени коррумпированности государственной власти входила в первую десятку наиболее неблагополучных в этом отношении стран мира. Из 180-ти обследованных стран мира в 2010 г. Россия по индексу восприятия коррупции занимает 154-е место. Для России это очень низкий показатель, который свидетельствует о том, что государственные органы не хотят и не могут признать коррупцию угрозой национальной безопасности, безопасности граждан и принять меры по минимизации этой угрозы.

О масштабах коррупции косвенно свидетельствует и объём вывезенного из России капитала. Согласно данным официальной статистики, в 2002 г. нелегально за рубеж вывезено 18,7 млрд. долл., а в 2003 г. – 22.6 млрд. долл. [6, с. 199].

Фонд ИНДЕМ в проведённых исследованиях показал, что государственные должности стали товаром,

они хорошо продаются. Доклад, в основе которого лежат оценки экспертов, содержит такие наблюдения: суммы «стоимости должностей» в зависимости от профиля ведомства варьируются в настоящее время от 40 тыс. до 500 тыс. долл. [2, с. 547]. Роуз-Аккерман справедливо замечает: «При низкой оплате труда государственных гражданских служащих коррупция – единственный путь к выживанию» [12, с. 94].

Коррупционную деятельность в государственной гражданской службе можно разделить на три категории.

К первой категории относится мздоимство (взяточничество), когда общество не видит, как используется «чёрный нал», «конверты» и т.д. Вторая категория – это когда должностными лицами прикрываются схемы преступной организации – «крышевание». Третья, наиболее опасная категория – это когда чиновник или политический руководитель, используя свои личные властные полномочия, организует схему, расставляя «своих» людей на высокие посты, создавая преступное сообщество. Получается организованная преступность. Под организованной преступностью следует понимать «систему являющихся результатом действия криминогенных и виктимогенных детерминант проявлений отклоняющего поведения членов общества в качестве вида преступности; эти проявления носят умышленный характер и выражаются в создании антисоциальных объединений для извлечения незаконных доходов и в длительном, не ограниченном по срокам участии в деятельности таких объединений, при условии, что достижение цели деятельности обе-

спечивается аппаратом принуждения, а безопасность деятельности – имеющими антиобщественную подоплёку контактами с представителями органов власти и управления» [15, с. 94].

В сентябре 2009 г. был опубликован независимый экспертный доклад Бориса Немцова «Лужков. Итоги», в котором Немцов отметил, что по количеству взяток Москва – самый коррумпированный город России. Коррупция в Москве пронизывает практически все сферы жизнедеятельности, от взяток высокопоставленным должностным лицам до вымогательства милиционеров и взяток за устройство детей в детские сады, школы, вузы, за лечение в поликлиниках и больницах. По сути, коррупция в Москве перестала быть проблемой, а стала системой.

Фонд «Общественное мнение» провёл опрос 34 тысяч человек в 34-х субъектах Российской Федерации и выяснил, что 42% москвичей признали, что давали взятки должностному лицу. На втором месте Татарстан и Краснодарский край – 41%, Санкт-Петербург – на 5 месте. Меньше всего взяток дают в Пермском крае – 12%, в Тюменской области – 18% [8, с. 225-226].

По официальным данным, в 2012 г. в России только в сфере ЖКХ выявлено 116 тысяч различных преступлений, а сумма ущерба была оценена в 33 млрд. рублей. В коррупции было обвинено около 23000 чиновников.

Правоохранительные органы, вскрыв схему чиновника РЖД, начальника инвестиционной службы Московской железной дороги Андрея Солдатенко и его поделщиков, заподозрили их в хищении 122 млн. рублей бюджетных средств в результате орга-

низации нечестного аукциона для выполнения работ. В марте и апреле 2013 г. деньги перечислялись через банк «Пурпе» участниками группировки и обналичивались.

Замоскворецкий суд Москвы постановил вернуть в прокуратуру дело о хищениях в государственной корпорации «Росатом». По делу проходят бывший заместитель руководителя «Росатом» Евгений Евстратов, действующий первый заместитель гендиректора ФГУП «Росатомофлот» Мустафа Кашка, гендиректор ФГУП «Центр ядерной и радиационной безопасности» Сергей Казаков, экс-замначальника департамента капитального строительства госкорпорации Сергей Колобаев. Экс-замглавы «Росатом» обвиняется в мошенничестве в особо крупном размере.

Среди наиболее коррумпированных сфер деятельности в России можно выделить: налоговые органы – когда налоги не взимаются в полном объёме. Медицинские учреждения – закупка лекарств и медицинского оборудования по завышенным ценам. Таможенные органы – занижение стоимости таможенного товара, пропуск запрещённых к перевозке товаров через границу. Правоохранительные органы – направление на дополнительное расследование, возбуждение или прекращение уголовных дел. Служба ГИБДД – незаконное получение водительского удостоверения, прохождение техосмотра, выводов о дорожно-транспортном происшествии в пользу заинтересованного лица. Судебные органы, – когда в ходе судебного заседания принимаются неправосудные решения; органы надзора и т. д.

В период 18-летнего правления мэра г. Москвы Ю.М. Лужкова сло-

жила мощная система коррупции в органах исполнительной власти. За годы правления на посту мэра города его жена превратилась в одну из самых богатых женщин мира. Хотя на вопросы журналистов Юрий Михайлович неоднократно отвечал, что, мол, доходы супруги не имеют к нему никакого отношения. Если открыть Семейный кодекс Российской Федерации, то статья 34 этого кодекса «Совместная собственность супругов» гласит: «Имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью» [14, с. 11-12]. Более того, статья 39 Семейного кодекса РФ определяет, что «доли супругов признаются равными» [14, с. 13]. Е. Батурина в 2010 г. занимала третье место по версии журнала «Форбс» в списке самых богатых женщин мира. Состояние ее оценивалось в 2,9 миллиарда долларов. Заработать такие деньги Е. Батуриной было невозможно без использования служебных положений и коррупционных схем мужа. Сроченность власти и бизнеса образует коррупционные действия в государстве.

Для достижения положительных результатов в борьбе с коррупцией потребуются значительные усилия и определённое время. Задачей и целью будет являться формирование общественного мнения, решительность власти перейти от деклараций к практическому осуществлению мероприятий по борьбе с коррупцией. За совершённые действия должны привлекаться не только государственные гражданские служащие, находящиеся на низкой иерархии служебного положения, но и высокопоставленные чиновники. Необходимо пересмотреть вопрос участия государствен-

ных гражданских служащих в акционерных обществах, которые имеют долю государственного капитала. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрещает заниматься другой оплачиваемой работой, в том числе предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении акционерными обществами. В Российской Федерации сотни чиновников (от министров, специалистов и т.д.), которые входят в состав акционерных обществ, являясь директорами крупных компаний, получают огромный доход, но при этом скрывают запись при заполнении декларации [17, с. 20]. В результате происходит сращивание государственной гражданской службы с предпринимательством, создавая при этом узаконенную коррупцию. Необходимо ввести единую систему запретов, дозволений и ограничений обеспечивающих для соответствующей области предупреждения коррупции. Помимо всего, нужно серьёзно заняться анализом нормативной базы. Результатами должны стать новые предложения, позволяющие вести борьбу с экономическими преступлениями.

Кроме принятия Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [18, с. 16], следует принять и законы о борьбе с организованной преступностью, о противодействии легализации доходов, полученных незаконным путём. Эти законы принимались Государственной думой Российской Федерации, но были отклонены Президентом РФ по незначительным основаниям.

Коррупция – это преступная деятельность, которая выражается в ис-

пользовании должностными лицами в органах государственной власти своих властных полномочий в целях личного обогащения, наживы, обмана. Чтобы иметь власть, нужны деньги, а чтобы иметь деньги, нужна власть.

Коррупцию можно побороть, лишив власти недостойных людей и создав прецедент неотвратимости наказания, чтобы другие могли вести себя более достойно, а также устанавливая действенный, в том числе общественный контроль за реализацией властных полномочий на каждом конкретном месте.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. – Москва: Экономика, 2011. – 304 с.
2. Большая российская энциклопедия. – Т.9. – М., 2006. – 301 с.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп.. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 620 с.
4. Валишевский К. Ф. Роман императрицы. Екатерина II [Электронный ресурс]. URL: http://az.lib.ru/w/walishewskij_k_f/text_07_roman_imperatritzy.shtml (дата обращения: 21.08.14)
5. Из истории борьбы со взяточничеством [Электронный ресурс]. URL: http://www.tgl.ru/files/transfer_documents/vzyatka24012011.pdf (дата обращения: 21.08.14)
6. Катасонов В.Ю. Бегство капитала из России. М.: Анкил. М., 2002. – 199 с.
7. Марченко М.Н. История политических и правовых учений: учеб.пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 480 с.
8. Манько А.В. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. – М.: Аграф, 2012. – 248 с.
9. Моисеев В.В. История государственного управления России: учебное пособие / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2010. – 440 с.
10. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1987. – 795 с.
11. Российская Федерация сегодня. – 2007. – № 15. – С. 10.
12. Роуз Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: пер. с англ. О.А. Алекринского. – М., 2003. – 356 с.
13. Румянцева Е.Е. Коррупция: война против людей, свободы и демократии. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 102 с.
14. Семейный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 октября 2012 г. – М.: Эксмо, 2012. – 64 с.
15. Топильская Е.В. Организованная преступность: Изд-во «Юридический центр Пресс». 1999. – 256 с.
16. Уголовный Кодекс РСФСР. М. изд-во «Юридическая литература», 1983. – 159 с.
17. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». – Новосибирск: Сиб. унив. Изд-во, 2010. – 63 с.
18. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции». – Новосибирск: Норматика, 2012. – 16 с. – (Кодексы. Законы. Нормы).