

Коррупция: формы проявления, причины и инструменты противодействия

Коррупция известна давно и воспринимается как данность во многих странах мира. Однако как социальное явление она осознается лишь в последние три-четыре десятилетия. Что же касается текущего десятилетия, то оно отмечено взрывом интереса к коррупции. Природа коррупции, ее причины и последствия, антикоррупционные меры являются предметом не утихающих споров.

Тема взяточничества в России привлекает пристальное внимание многих ученых, практиков и простых обывателей на протяжении последних десяти лет, что свидетельствует не просто о существовании данного явления, а о его развитии и отсутствии эффективных мер борьбы с ним.

Несмотря на очевидную актуальность данной темы, и в теории и на практике остается большое количество неразрешенных вопросов, начиная с того, что включает в себя понятие "коррупция", какие характерные черты ей присущи и заканчивая разработкой эффективных мер борьбы с данным социальным злом.

Взятничество – собирательный термин, охватывающий собой два самостоятельных состава должностных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления - получение взятки(ст.290 УК РФ) и дачу взятки(ст.291 УК РФ). Каждое из названных посягательств на указанные интересы в качестве оконченных деяний не может быть само по себе, вне связи с другим преступлением. Следовательно, они находятся относительно друг друга в положении, при котором отсутствие дачи взятки означает и отсутствие ее получения. При этой взаимосвязи получение взятки законодатель расценивает как значительно более опасное деяние, которое относится в соответствии с п.5 ст. 15 УК РФ к категории особо тяжких преступлений. Исключительно высокая степень общественной опасности получения взятки определяется тем, что она резко деформирует нормативно установленный порядок осуществления должностными лицами своих служебных полномочий и нарушает интересы государственной службы.

Взятничество является наиболее типичным проявлением коррупции - опаснейшего криминального явления, которое подтачивает основы государственной власти и управления, дискредитирует и подрывает авторитет власти в глазах населения, затрагивает законные права и интересы граждан.

Посягая на деятельность государственных учреждений, взяточничество подрывает их авторитет, дискредитирует органы власти, ведет к нарушениям принципа социальной справедливости”.

Опасность получения и дачи взятки обусловлена и тем, что они достаточно часто сочетаются с другими тяжкими и особо тяжкими преступлениями: организованным хищением имущества; с легализацией денежных средств и имущества, приобретенных незаконным путем; незаконным приобретением оружия. Особую опасность представляют случаи получения взяток должностными лицами, действующих по предварительному сговору с расхитителями государственного имущества и другими преступниками, создающие систему круговой поруки.

Уголовный Кодекс РФ, предусматривает два самостоятельных преступления: получение взятки (ст. 290 УК РФ), и дача взятки (ст. 291 УК РФ). Получение взятки - наиболее опасное из преступлений, содержащихся в главе 30 УК РФ, так как должностное лицо либо иные лица, указанные в качестве субъекта преступления, по существу превращают занимаемую должность и вытекающие полномочия в предмет купли-продажи.

В статье 290 УК РФ получение взятки определяется как получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействия) входят в круг служебных полномочий должностного лица. Данное преступление находится в главе 30 УК РФ - преступления против государственной власти, интересов государственной службы и органов местного самоуправления.

В наше время наиболее характерными и распространенными формами проявления коррупции являются взяточничество, подкуп государственных и общественно-политических деятелей, чиновничества, незаконный протекционизм и другие. Например, по материалам прокуратуры Волгоградской области следственным комитетом СУ РФ возбуждено уголовное дело по фактам мошенничества с бюджетными средствами, направленными на празднование 65-летия победы в Великой Отечественной войне в Волгограде. Как пояснили ИА «Высота 102» в правоохранительных органах Волгоградской области, следственным подразделениям и УФСБ направлены материалы для проведения расследования необоснованного использования бюджетных денежных средств в размере около 1 мил рублей на оказание услуг, использованных на организацию праздничных мероприятий 9 мая 2010 года. Благоприятной почвой для коррупции служат огосударствление общественной жизни, бюрократизация общества и государства, чрезмерная

централизация управления, процветание теневой экономики, отказ от реальной демократии и т.д. Особенно широкие масштабы коррупция приобретает в кризисных ситуациях, в периоды разложения социально-политических режимов, падения общественных нравов.

Различают несколько форм коррупции: низовая (мелкая, повседневная); вершинная (крупная, элитарная). Наиболее распространена и наиболее опасна коррупция во властных структурах, коррупция, связанная с использованием административного ресурса (политическая коррупция, которая может выступать и в форме низовой коррупции - взятка за регистрацию предприятия, и в форме вершинной - использование административного ресурса для получения "нужного" результата выборов). Помимо неэффективного расходования материальных и финансовых ресурсов политическая коррупция приводит к дискредитации демократических ценностей, к росту недоверия властям. К низовой коррупции вплотную примыкает бюрократический рэкет. Эти явления имеют одинаковую природу и отличаются лишь тем, что, если коррупционер получает вознаграждение за услуги по взаимному согласию с предпринимателем, то чиновник-рэкетир вымогает взятку у бизнесмена помимо его воли. В случае, когда обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной организации, принято говорить о "вертикальной" коррупции. Она, как правило, выступает в качестве моста между коррупцией вершинной и низовой. Масштабная низовая коррупция и бюрократический рэкет предельно опасны, поскольку, во-первых, создают благоприятный психологический фон для существования остальных форм коррупции и, во-вторых, возвращают вертикальную коррупцию. Последняя же является исходным материалом для формирования организованных коррупционных структур и сообществ.

Взаимный интерес коррупционного характера власти и гражданина возникает чаще всего в двух случаях.

1. Когда власть должна предоставить ему некоторые услуги (дать разрешение, предоставить справку). В подобных ситуациях коррупции способствует:

- сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом
- незнание гражданами своих прав на получение услуг и обязанностей чиновников на их предоставление
- сокрытие чиновниками информации о своих обязанностях и правах граждан
- усложненность бюрократических процедур
- монополия ведомств на предоставление услуг

- структурные особенности органов власти, при которых одно ведомство обладает полномочиями принимать властные решения, и оказывать услуги.

2. Когда власть, выполняя свою ограничивающую и регулирующую функцию, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штрафы за нарушения действующих норм. В этих ситуациях коррупции способствует отсутствие удобных процедур реализации гражданином своих обязательств, а также неадекватность штрафов, способствующих уклонению от их уплаты с помощью взяток. Никаких других законов, кроме законов административного права, при этих действиях чиновник не нарушает. Это следует понимать как то, что взятка в этом пространстве чаще всего выступает как официальная оплата дополнительных услуг. Например, установление платы за выдачу и оформление каких-либо документов, в несколько раз превышающей затраты на эту операцию, причем администрацией цена устанавливается самостоятельно, без утверждения комитетом по ценам и антимонопольным комитетом, поскольку в этом случае администрация в оказании этой услуги выступает как исключительный монополист. Государственная коррупция существует постольку, поскольку у чиновника имеется возможность распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами за счет принятия (или непринятия) тех или иных решений. К таким ресурсам относятся: бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и так далее. Но если отобрать у чиновника распределительные функции, то весь чиновничий аппарат потеряет смысл существования. Государственные служащие выступают в роли субъектов коррупционной деятельности, ибо только они обладают властными полномочиями для принятия решений и осуществления действий, ведущих к возникновению коррупционных отношений.

Формы коррупции в системе государственной службы весьма разнообразны. Они могут проявляться в виде:

- вознаграждения за получение выгодных контрактов в форме оплаты якобы консультационных услуг, установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции;
- служебного мошенничества и других формах хищения;
- получения "комиссионных" за размещение государственных заказов;
- оказания государственным служащим разного рода услуг и иных "знаков внимания";

- поездок в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров;
- вымогательства взяток, в том числе незаконных вознаграждений, за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;
- вымогательства взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения;
- устройства на работу родственников, друзей, знакомых;
- получения руководителями от подчиненных доли взяток и другое.

В России также существует «политическая коррупция», которая находит своё отражение, прежде всего, на выборах. Например, одно из наиболее ярких проявлений – это покупка мест в списках. Наша система списочная, голосование за списки, стимулировала вот такую разновидность коррупции. Специфика избирательного процесса состоит в том, что мотивация его участников настолько велика, что они часто идут на прямые нарушения закона. В подавляющем большинстве случаев эти нарушения остаются безнаказанными (исключение - на выборах в Санкт-Петербурге в 2000г. один кандидат был лишен регистрации судебным решением за прямой подкуп избирателей). Ниже приведены специфические формы проявления коррупции на примере субъектов федерации Северо-Западного региона, использовавшиеся на выборах. использование административного ресурса; подкуп избирателей со стороны кандидатов; коррупция в СМИ - меньшую часть средств за публикацию СМИ получают легально через счет кандидата, большую часть они получают наличными непосредственно от кандидата.

Финансирование избирательных кампаний – поскольку средств, определенных по закону для проведения полноценной избирательной кампании недостаточно, то кандидаты и избирательные объединения рассчитываются с исполнителями непосредственно, а не через счет кандидата.

В наибольшей степени коррумпированность проявляется в деятельности органов исполнительной и судебной власти, которые непосредственно связаны с распоряжением финансовыми и материальными ресурсами (при низкой зарплате), разрешением жизненно важных споров. Это обстоятельство предопределяет специальную направленность исследований ученых, анализирующих коррупцию в России, прежде всего с позиций уголовного права. Обратили внимание на указанную проблему и специалисты в области административного и муниципального права, поскольку именно эти отрасли формируют правовую базу статуса государственных и муниципальных должностных лиц. Между тем проблема коррумпированности публичной власти носит комплексный характер, так как коррупция пронизывает все сферы публичной власти, приобретает самые изощренные формы. Не меньшая, а возможно, большая опасность коррумпирования публичной власти исходит из

сферы законодательной государственной и представительной муниципальной власти. Одним из условий такого положения дел является несовершенство правовых основ формирования органов представительной власти. Наряду с традиционной формой взятки появились ее современные модификации. Вместо конверта с деньгами теперь фигурируют действия, определяющие изменения в имущественном положении лиц, вовлеченных в коррумпированные отношения. Такие действия, как криминальное лоббирование, инвестирование коммерческих структур за счет средств госбюджета, создание лжепредприятий, перевод государственной собственности в акционерные общества, предоставление возможности вывоза стратегического сырья за рубеж и многое другое очень трудно идентифицируемы и доказуемы. Сегодня появляются некие новые формы коррупции, которым нет еще названия и которые не получили правового и криминологического наполнения.

В подавляющем числе государств борьба с коррупцией ведется в форме правового преследования за ее конкретные проявления. В этом отношении Россия не является исключением. В Уголовном кодексе имеется пять статей, предусматривающих уголовную ответственность за конкретные противоправные действия: легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем, злоупотребление должностными полномочиями (ст.285 УК РФ), получение взятки (ст.290 УК РФ) и служебный подлог (ст.292 УК РФ). Между тем, названным перечислением круг коррупционных действий, с которыми приходится сталкиваться в жизни, далеко не исчерпывается. Например, Следственными органами Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области возбуждено уголовное дело в отношении начальника налоговой инспекции по Центральному району города Волгограда Юрия Перфильева и его подчиненного – главного государственного инспектора отдела выездных налоговых проверок Сергея Кочеткова. Как сообщили ИА "Высота 102" в Следственном комитете РФ, они подозреваются в совершении преступления, предусмотренного п.п. «а, г» ч. 4 ст. 290 УК РФ (получение взятки группой лиц по предварительному сговору в крупном размере). 9 марта 2011 года преступная деятельность должностных лиц была пресечена. При получении взятки в размере 600 тысяч рублей Кочетков и Перфильев были задержаны. В настоящее время у следствия есть основания полагать, что данный случай не единичен. Один из задержанных уже дал показания об обстоятельствах совершенного преступления. Расследование уголовного дела продолжается.

Проблема коррупции является следствием большого количества факторов и механизмов. Один из факторов распространенности коррупции - сложность структуры органов власти, наличие множества бюрократических процедур, порождаемых самими чиновниками, отсутствие внешнего и внутриорганизационного контроля над деятельностью аппарата органов

государственной власти. Положение усугубляется тем, что отсутствуют комплексный учет и контроль над служебной деятельностью государственных служащих, четкое распределение компетенции, имеет место дублирование и совмещение функциональных обязанностей. Следствие этого - чрезмерная медлительность, волокита, связанные как с организационными недостатками, так и с низкой профессиональной компетентностью персонала. Провести грань между организационной неразберихой и стимулированием коррупционного поведения граждан бывает подчас очень сложно. Коррупцию порождают неоправданно большое количество запретов, разрешительных процедур и отсутствие механизма и правовой основы защиты интересов граждан, вовлеченных в деятельность органов государственной власти. К организационным факторам коррупции следует отнести несбалансированность прав и ответственности государственных служащих, нестабильность служебного положения, широкое распространение административного усмотрения, явное несоответствие потенциальных возможностей перераспределения собственности и низкого денежного содержания государственных служащих. Есть много причин, объясняющих сложившуюся в

России тревожную ситуацию с коррупцией, но среди них наиболее важные следующие:

1. Слабость верховной государственной власти.
2. Отсутствие национальной стратегии развития и политика “минимизации государства”.

По мнению С. Глазьева главная причина коррупции – это тотальная безответственность исполнительной власти. В рамках действующей Конституции и российского законодательства исполнительная власть ни за что ни перед кем не отвечает. Чиновник высокого ранга назначается либо правительством, либо президентом - без обсуждения кандидатуры в органах представительной власти. Известно, что коррупция появилась не вчера. Люди, которые рассчитывают на какие-то дивиденды, проталкивают своих партнеров на министерские и прочие ключевые посты. Для них это бизнес. И при этом никакой реальной процедуры оценки кадров в России при назначениях на высшие должности сегодня нет. Главные причины здесь две. Первая – изъяны Конституции России, которые вывели исполнительную власть из-под контроля других ветвей власти. Вторая - это недостатки действующей правовой системы. Она не устанавливает персональной ответственности чиновника за выполнение порученных ему функций. Скажем, чиновник может с корыстной целью принять решение, которое обогатит кого-то на миллиарды долларов. Но при этом, если он не пойман с поличным на получении взятки, доказать совершение им преступления практически невозможно. Поэтому у нас и возникают такие структуры, как Фонд спорта (который, по данным Счетной палаты, получил

льготы на 50 триллионов рублей). Или, например, залоговые аукционы, которые, опять же по заключению Счетной палаты, являются притворными сделками. Все прекрасно понимают, что это сговор, что в результате его была осуществлена крупномасштабная раздача государственного имущества "под ковром". Хорошо известно, что на каждый случай приватизации приходится одно правонарушение.

Все это стало возможным потому, что существуют только две статьи Уголовного кодекса, по которым можно привлечь коррупционеров: халатность (ст.293 УК РФ) и превышение служебных полномочий (ст.286 УК РФ). Правовая система ответственности чиновников за выполнение своих функций создавалась в советское время, такой она и осталась. Но, в то время был партийный и народный контроль. И борьба с коррупцией жестко велась партийными органами.

Ещё одна причина – это слабость гражданского общества, отрыв общества от власти. Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Спад социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающий начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, - все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций. Коррупция в России, да и не только в России, пронизывает все слои общества: органы власти, предпринимателей, общественные организации, тем самым неся негативные последствия как для общества, так и для государства в целом. Наиболее ощутимые удары наносит она по экономической безопасности страны. В результате продажности чиновников, недобросовестного исполнения ими служебного долга теневая экономика (криминальная и полуполигальная) дает почти 40 процентов всего валового внутреннего продукта. В сферу ее деятельности вовлечено на постоянной основе более 9 миллионов россиян. Такой вот масштаб сегодня.

Коррупция также приводит к тому, что нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. В результате - снижение эффективности рынка и дискредитация идеи рыночной конкуренции. Коррупция породила мощный рост организованной преступности. По оценкам МВД России, организованная преступность контролирует почти половину частных фирм, каждое третье государственное предприятие, от 50 до 85 процентов банков. Практически ни один сектор экономики не защищен от ее воздействия. Именно коррупция, пронизавшая все этажи российской власти, стала одним из главных препятствий в борьбе с

организованной преступностью. Вот почему есть все основания говорить о серьезнейшем кризисе законности и правопорядка в стране.

К наиболее тяжелым последствиям коррупция приводит в ходе избирательного и бюджетного процессов. Политическая коррупция начинается с выборов, коррупция в ходе выборов приводит к недоверию властям (как избранным, так и нанятым, которые берут пример с народных избранников) и к дискредитации института выборов как общедемократической ценности. Коррупция в бюджетном процессе приводит как к разворовыванию бюджетных денег, так и к потере привлекательности страны для своих и иностранных инвесторов.

Что же касается социальной сферы, то здесь результатами коррупции можно назвать: отвлечение колоссальных средств от целей общественного развития (и, как следствие, обострение бюджетного кризиса, снижение способности власти решать социальные проблемы); рост имущественного неравенства, так как коррупция подстегивает несправедливое и неправомерное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев общества; увеличение социальной напряженности в обществе, бьющей по экономике и угрожающей политической стабильности в стране.

Коррупция в России процветает и будет процветать, коли серьезно разбалансирована вся система управления и утрачен контроль за исполнением принятых решений. Безответственность, расхлябанность стали обычным явлением практически во всех структурах власти. На низком уровне находится исполнительская дисциплина в самом правительстве. Ответы на простейшие обращения по разрабатываемым законам приходится ожидать от правительства по полгода и больше. С таким отношением к делу страну вряд ли можно вывести из кризиса, преодолеть преступность. Коррупция неизбежна, так как действующая Конституция устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью. В Совете Федерации нет ни одной структуры, которая могла бы рассматривать жалобы и заявления на действия руководителей и судей, а также Генеральной прокуратуры. Не выработана четкая система не только отчетов, но даже предоставления информации о проделанной ими работе. Реальная борьба с коррупцией возможна лишь на основе осуществления комплекса согласованных мер. Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции и, кроме этого, на смягчение ее последствий. Одни из таких наиболее насущных мер - законодательное закрепление и систематизация представлений о коррупции, определение ключевых направлений борьбы с ней, выработка стратегии и тактики противодействия ей и организация профилактической деятельности,

внесение соответствующих подсказанных практикой изменений в законодательство.

На сегодняшний день выделяют 3 стратегии противодействия коррупции:

1. общественное осознание опасности коррупции и ее последствий;
2. предупреждение и предотвращение коррупции;
3. верховенство закона и защита прав граждан.

Главная задача для структур гражданского общества заключается в осуществлении общественного участия в процессе подготовки, обсуждения, принятия и контроля исполнения властных решений. Предотвращать и предупреждать коррупцию гораздо эффективнее, чем бороться с ее последствиями. Действия властей в этом направлении на сегодняшний день представляются крайне неэффективными: отсутствует политическая воля, действия их случайны и непоследовательны. Для предупреждения коррупции необходимы системные, комплексные, согласованные меры по двум главным направлениям:

1. принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной.
2. создавать условия для возникновения общественного участия в процессах предотвращения коррупции, развивать его и повышать его эффективность.

При этом оба направления тесно переплетаются, предполагают скоординированные действия всех трех секторов, главным является второй пункт, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство. Но при всём этом существуют основы, без которых коррупцию победить невозможно:

- независимые средства массовой информации;
- прозрачность власти;
- честная политическая конкуренция.

Конечно же, коррупцию невозможно искоренить одним махом. Нельзя сказать, что в России борьба с коррупцией идет полным ходом, но, во всяком случае, эта проблема выносятся на обсуждение, и разрабатываются различные стратегии, что немаловажно. Первый шаг – осознание вреда коррупции – уже сделан в России. Следующий шаг предполагает еще более решительные действия, направленные на глубокую реформу основ организации и функционирования политической и экономической систем.