

О.С. ЛАВРЕНТЬЕВА,
соискатель
Московского гуманитарного
университета

O. S. LAVRENTYEVA,
competitor
of the Moscow
humanities university

КОНТРОЛЬ
КАК СПОСОБ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

CONTROL AS THE WAY
OF COUNTERACTION
OF CORRUPTION
IN SYSTEM
OF PUBLIC SERVICE
RUSSIAN FEDERATION

Известно, что коррупция самым негативным образом сказывается на развитии экономики и социальной инфраструктуры, разъедавая в первую очередь органы государственной власти и управления. Вследствие коррумпированности значительной части государственных и муниципальных служащих граждане, по сути, вытесняются из сферы бесплатных обязательных услуг в области образования, здравоохранения, социального обеспечения: бесплатные публичные образовательные, социальные, а также административные услуги становятся для них платными.

Ключевые слова: контроль, коррупция, противодействие, служба, служащий, ущерб, риск, борьба, чиновник, стандарт.

It is known that corruption negatively affects development of economy and social infrastructure, corroding first of all state governing bodies. Owing to corruption of a considerable part of the civil and municipal servants citizens, in fact, are forced out from the sphere of free obligatory services in the field of education, health care, social security: free public educational, social, and also administrative services become for them paid.

Keywords: control, corruption, counteraction, service, employee, damage, risk, fight, official, standard.

Формирование цивилизованных рыночных отношений в нашей стране предполагает разработку адекватных правовых форм и методов, с помощью которых осуществляться правовое регулирование общественных отношений. В противном случае возникают разнообразные негативные явления, отрицательно влияющие на социально-экономическое развитие общества и государства. Одно из них – коррупция в системе государственной службы Российской Федерации, которая приобрела в современный период глобальный и системный характер.

Поэтому следует согласиться с В.И. Илюхиным, который отмечает, что коррупция в России процветает, и будет процветать, поскольку серьезно разбалансирована вся система государственного управления и утрачен контроль за исполнением принятых решений¹.

Однако следует отметить, что с древних времен коррупция является одним из наиболее устойчивых видов отклоняющегося поведения. Она возникает в тех сферах общественной жизни, где интересы физических и юридических лиц пересекаются с властными функциями государственного аппарата и представляющих его должностных лиц. С этой точки зрения коррупция связана не только с пороками общества, несовершенством человеческой природы. Она обусловлена и тем, что одни

лишь формально закрепленные в нормативных правовых актах отношения между государственными и негосударственными структурами не могут обеспечить полноценное функционирование системы и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями. Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция. Одна из первых попыток поставить коррупцию под контроль общества и разработать действенный механизм по ее пресечению предпринималась еще в Римской империи, где в законодательство было введено в качестве наказуемого деяние, обозначаемое термином «коррупция», которое состояло в подкупе лица, облеченного публичной властью.² Проблема коррупции не получила должного теоретического осмысления, вплоть до второй половины XX в., когда с ростом масштабов вмешательства государства в экономику и другие сферы жизни общества был критически переосмыслен курс, который привел к росту бюрократии, стремящейся к бесконтрольности, являющейся питательной средой для развития коррупции.

В начале девяностых годов XX в., казалось, что для устойчивого экономического развития достаточно лишь экономической свободы и саморегуляции. Одной из приоритетных задач реформирования обществен-

¹ См.: *Илюхин В.И.* Проблемы правового и организационного обеспечения борьбы с коррупцией // *Безопасность.* – 1998. – № 1-2. – С. 114.

² См.: *Малиновский И.Б.* Коррупция в государственном аппарате и проблемы уголовной ответственности // *Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией.* – М., 1993. – С. 117.

ных отношений представлялась борьба с административными методами государственного управления. В результате государственное воздействие на общественную жизнь у нас оказалось значительно слабее, чем в государствах с сильной рыночной экономикой. Таким образом, рост коррупции в системе государственной службы во многом обусловлен разрушением прежнего социально-правового контроля за деятельностью государственных служащих и принимаемых ими решений без создания новых демократических форм контроля за их профессиональной деятельностью. Надежда на всеобщую саморегуляцию рыночных механизмов оказалась ложной. Рыночная экономика не предполагает разрушение социально-правового контроля. Напротив она развивается в условиях четких правовых установлений. Социально-правовой контроль нельзя рассматривать как репрессивную деятельность. Это контроль предупредительный, хотя в него и входит уголовно и административно-правовая составляющие, когда предупреждение не сработало. Контроль представляет организацию жизни и деятельности на основе четко разработанных правовых норм. Интенсификация деятельности по установлению жесткого социально-правового контроля за принятием решений государственными служащими является важным направлением предупреждения коррупционной деятельности государственных служащих. Как показывает практика государственного управления контроль в условиях ре-

формирования государственной службы должен решать три важных задачи:

соблюдение предписаний нормативных правовых актов, что позволяет поддерживать стабильность государственного управления в различных отраслях и сферах, вовремя выявлять отклонения от определенных органами государственной власти правил и процедур, а в случае необходимости устранять допущенные ошибки;

повышение эффективности государственной службы, взаимодействие различных видов государственных служб и противодействие бюрократизации государственного аппарата;

эффективное использование средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов. Решить эти задачи в полном объеме нельзя без усиления государственного и общественного контроля в системе государственной службы. Но необходимо учитывать, что детально урегулированный контроль в системе государственной службы может привести к бюрократизации управленческих процессов, к сдерживанию экономической инициативы и возможным нарушениям прав и законных интересов личности.

Либеральная политика в сфере экономики привела к тому, что коррупция нанесла ощутимый удар по экономической безопасности нашего государства. В результате продажности чиновников, недобросовестного исполнения ими своих должностных обязанностей теневая экономика (криминальная и полукриминаль-

ная) дает почти 40 % всего валового внутреннего продукта. В сферу ее деятельности вовлечено на постоянной основе 9 миллионов наших сограждан. Одновременно с этим коррупция в системе государственной службы вызвала мощный рост организованной преступности, особенно в сфере экономики. По оценкам МВД России, организованная преступность контролирует 40 % частных предприятий, 60 % государственных предприятий, от 50 до 85 % банков³.

В 1992 г. по официальным данным с помощью организованной преступности за границу было вывезено 67 % нефти и выявлено 500 организованных преступных групп, действовавших в сфере внешнеторговых операций. Коррупционированность части высших должностных лиц способствовала недополучению нашей страной 100 миллиардов долларов от продажи сырья за рубеж⁴.

В связи, с чем основной правовой формой противодействия коррупции должен явиться контроль государства и общества за деятельностью государственных служащих, поскольку только эффективный государственный и общественный контроль позволит предупредить и пресечь коррупцию в системе государственной службы нашей страны и нейтрализовать ее негативные последствия. Как мы уже выше упоминали, коррупция развивается в тех отраслях и сферах управления, где

есть неэффективный, слабый контроль и большие ни кем неконтролируемые полномочия должностных лиц.

В предупреждении и пресечении коррупции в системе государственной службы государственный и общественный контроль служат единственной общей цели, несмотря на существующие между ними различия в способе реализации. Если государственный контроль за деятельностью государственных служащих предполагает осуществление этой функции с помощью системы государственных органов, то общественный контроль должен охватывать более широкую сферу воздействия. Общество должно контролировать как лиц, наделенных властными полномочиями, так и функционирование системы государственных органов⁵.

Анализ опыта предупреждения и пресечения коррупции как в нашей стране, так и за рубежом позволяет выделить теоретический и организационный аспекты проблемы контроля над коррупцией в системе государственной службы нашей страны⁶. Так, в отечественной литературе контроль рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле контроль – это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов,

⁵ См.: Селихов Н.В. Формы борьбы с коррупцией // Российский следователь. – 2001. – № 6. – С. 34.

⁶ См.: Алексеева М.А. Стратегия контроля за коррупцией // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. – М., 1993. – С. 19.

³ См.: Илюхин В.И. Указ раб. – С. 113.

⁴ См.: Козлов Ю.Г. Коррупция: криминологические и социально-политические аспекты // Право. – 1998. – № 1. – С. 14.

призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдения социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В широком смысле контроль – это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдения социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В узком смысле контроль – это проверка решений вышестоящих организаций, решений, распоряжений различных уровней управляющей системы данной организации, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнения плановых мероприятий, соблюдения служебной дисциплины и правовых норм. Выделяются и иные аспекты контроля, так его считают стадией управленческого цикла;⁷ формой обратной связи; способом обеспечения законности и дисциплины; процессом, обеспечивающим достижение целей организации⁸. В юридической литературе в процессе анализа государственного и общественного контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы контроль разграничивают по сферам воздействия на общественные отношения и выде-

ляют: *законодательный контроль; административный контроль; финансово-экономический контроль; криминологический контроль*. Каждый из вышеперечисленных видов контроля предусматривает комплекс мер и способов активного противодействия коррупции.⁹

К вышеперечисленным видам контроля необходимо, на наш взгляд, добавить *судебный контроль*. Данный подход находит поддержку и в юридической литературе. Так В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов отмечают, что «административная юстиция»,¹⁰ помимо функции обеспечения гражданских прав, может внести определенный вклад в дело борьбы с коррупцией государственной службы.¹¹

Далее представляется целесообразным рассмотреть более подробно каждый из выделенных нами видов контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

Законодательный контроль призван обеспечить ведение борьбы с коррупцией с помощью правовых норм как одного из самых высокоорганизованных механизмов регулирования социальных отношений. Так, в нашей стране происходит сложный процесс формирования законодательства, направленного на предуп-

⁷ См.: Корнев А.П. Административное право России. Часть I. – М., 2001. – С. 6.

⁸ См.: Лукьяненко В.И. Контроль и контрольлинг в системе государственной службы // Ежегодник РАГС при Президенте России. – М., 1998. – С. 53.

⁹ См.: Селихов Н.В. Указ., раб. – С. 34.

¹⁰ Под административной юстицией мы понимаем как одну из форм судебного контроля за деятельностью администрации.

¹¹ См.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 53.

реждение и пресечение коррупции в государственном аппарате. В связи с этим следует признать, что государство не бездействует в борьбе с коррупцией. Но говорить о решении всех проблем законодательного контроля пока преждевременно. По мнению В.И. Илюхина, коррупция неизбежна, поскольку ныне действующая конституция устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью. В Федеральном Собрании нет ни одной структуры, которая могла бы рассматривать жалобы и заявления на действия руководителей и судей Верховных Судов России, не выработана четкая система не только отчетов, но даже предоставления информации о проделанной ими работе¹².

Содержание *административного контроля* за деятельностью государственных служащих должно заключаться в контроле государства за функционированием своего аппарата во всех отраслях и сферах государственного управления. Основой административного контроля как средства борьбы с коррупцией должна явиться деятельность общества и государства, связанная с определением рамок деятельности аппарата чиновников, регламентированных нормативными правовыми актами. Государственный служащий осуществляет свою деятельность только в пределах своей компетенции, определяющей его права и обязанности. Если они закреплены нечетко, то грани между «возможностью» и «долж-

ной мерой поведения» также определены недостаточно четко. Это способствует совершению злоупотреблений со стороны государственного служащего, участие в коррупционной деятельности.

Между правами и обязанностями государственных служащих должна существовать согласованность и сбалансированность. Рассматривая вопрос о компетенции государственных служащих, необходимо обратить внимание на дублирование функций чиновников не только в рамках одного ведомства, но и между государственными служащими, относящимся к различным органам государственного управления. Отсутствие четкого разграничения компетенции позволяет государственным служащим как одного, так и различных ведомств не только злоупотреблять своими властными полномочиями, но и делает невозможным осуществление контроля за их служебной деятельностью, а также создает препятствия при привлечении их к юридической ответственности и восстановлении нарушенных ими общественных отношений. Таким образом, предупреждая и пресекая коррупцию в системе государственной службы нашей страны, необходимо максимально четко закрепить компетенцию каждого государственного служащего. Эта процедура должна сопровождаться согласованием сфер деятельности различных органов исполнительной власти и иных ведомств в целях исключения дублирования функций между ними.

Определяя формы и методы предупреждения и пресечения корруп-

¹² См.: Илюхин В.И. Указ., раб. – С. 115.

ции в системе государственной службы в рамках административного контроля, необходимо разрешить один из актуальных организационных вопросов в этом направлении, какие органы государственной власти будут вести борьбу с коррупцией в государственном аппарате. Нынешняя система государственного контроля малоэффективна. Функциями контроля занимается множество ведомств, зачастую дублируя друг друга. В связи с чем мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями)¹³.

Как отмечает С.А. Денисов для выделения самостоятельной контрольной ветви власти имеются объективные причины, которые не сводятся к одной необходимости борьбы с коррупцией. Контрольные органы подчинены какой-то ветви власти¹⁴, не могут осуществлять свои функции в отношении тех, кому подчинены. Контроль, осуществляемый не наряду с какой – то иной деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как единственная функция органа власти, имеет больше шансов быть все-

сторонним, всеохватывающим и обеспечить действительную «прозрачность» работы всего государственного механизма¹⁵. С высказанной идеей пожалуй можно согласиться, но с некоторыми оговорками. Так, для ее реализации в современный период необходимо внесение изменений в Конституцию России, формирование специального законодательства о контрольной ветви государственной власти. Потом в современный период уже достаточно создано контрольных органов и создание еще одной системы контрольных органов приведет к еще большему разрастанию государственного аппарата, а также, что не исключено, к дублированию и совмещению функций различных органов государственной власти.

В современный период в целях эффективного предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и преодолении ведомственной разобщенности и дублирования функций и тем самым формирования эффективного государственного контроля в системе государственной службы необходимо создание самостоятельной Федеральной службы по борьбе с коррупцией. В нее необходимо включить созданные в современный период управленческие службы собственной безопасности различных ведомств (МВД, ФТС, ФСБ и др.). Данная служба в организационном плане должна подчинять-

¹³ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 18.

¹⁴ См.: Контролирующие органы и организации России. Компетенция и полномочия // Под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000. – С. 3.

¹⁵ См.: Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9.

ся напрямую Президенту России и координировать деятельность различных ведомств в деле предупреждения и пресечения коррупции как в нашей стране, так и за ее пределами.

Помимо этого в сфере административного контроля должна решаться еще одна важная проблема – кадровая проблема обеспечения аппарата управления. За последнее десятилетие в лексикон российских политических и государственных деятелей прочно вошел термин «своя команда», предполагающий расстановку «своих людей» на руководящие посты и должности. Несмотря на то, что такие кадровые перемещения прикрываются благовидными предложениями, превалирование данного подхода в решении кадровых проблем крайне опасно, поскольку способствует распространению коррупции в системе государственной службы. Существует обоснованное мнение о том, что есть только два подхода в решении кадровых вопросов: корпоративистский подход и демократический¹⁶. В нашей стране в последнее время широкое распространение получил именно корпоративистский подход, что привело к оттоку профессиональных государственных служащих, не относящихся к той или иной корпоративной группе. Данный подход привел к клановому «расслоению» чиновников в связи с чем контроль за их деятельностью стал менее эффективным. Помимо этого, это повлекло утрату

¹⁶ См.: Оболонский А.В. Кадры решают не все, но многое // Открытая политика. – 1998. – № 2. – С. 59.

норм административной морали пусть несовершенной, но все же регулировавшей в определенных случаях поведение государственных служащих и ставившей определенные препятствия на пути распространения коррупции в системе государственной службы.

Финансово-экономический контроль государства также представляет собой самостоятельный метод предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы нашей страны. Специфика данного контроля обусловлена самой природой коррупции, точнее, одной из ее целей – стремление коррупционеров использовать средства государства и общества в личных и корпоративных интересах. Совершаемые при этом злоупотребления, как правило, касаются двух сфер общественных отношений: финансово-экономических и отношений, связанных с осуществлением государственной власти.

В этой связи государство должно противостоять коррупции в сфере экономики и лишить возможности участников коррупционных отношений создавать собственную экономическую базу, подрывающую государственную основу¹⁷.

В 1990 г. Восьмой конгресс ООН, проходивший в Гааге, определил следующие ориентиры, которым должны следовать страны мирового сообщества в борьбе с коррупцией: принимать меры к конфискации средств и имущества, приобретенных коррупционерами; принимать

¹⁷ См.: Селихов Н.В. Указ. раб. – С. 38.

экономические санкции к предприятиям, причастным к коррупции¹⁸. Несомненно, эти меры необходимо внедрять в российскую практику, так как они позволяют лишить экономической основы участников коррупционных отношений, лишить их возможности легализовывать добытое неправомерным путем, получать выгоду от использования уже «отмытых» средств, вышеприведенные нормативные правовые акты создают определенные возможности для реализации деклараций ООН в нашей стране.

Помимо упомянутых выше видов контроля в системе государственной службы, необходимо также осуществление *криминологического контроля*. Суть которого заключается в определении четкой концепции и стратегии борьбы с проявлениями коррупции. Эффективно предупреждать и пресекать их с помощью правовых средств возможно лишь с приобретением ими статуса правонарушений, то есть после того, как они попадут в поле регламентации норм права. При таком условии у российских теоретиков и практиков появится возможность рассматривать коррупцию как правовое явление, определить ее место и роль в системе правонарушений¹⁹.

Судебный контроль имеет большое значение в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Но

судебные органы не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов коррупции. Однако, значение судебного контроля состоит в том, что эта форма контроля является эффективным средством предупреждения коррупции. Но для того чтобы вовлечь судебные органы в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного органа, способного выявить правонарушение и выступать в суде в качестве обвинителя или истца.

В заключение статьи необходимо отметить, что для того, чтобы контроль был эффективным способом противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации необходимо, чтобы он стал постоянной деятельностью всех органов государственной власти; необходимо сформировать специализированную систему контроля, охватывающую все аспекты государственно-служебной деятельности; необходимо сделать контроль доступным широкой общественности, помимо этого контроль как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы должен быть основан на действующем законодательстве, которое исключало бы произвольные действия со стороны контролирующих структур.

Библиографический список:

1. *Алексеева М.А.* Стратегия контроля за коррупцией // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. – М., 1993.

2. *Бойцова В.В., Бойцов В.Я.* Административная юстиция: к продолжению дис-

¹⁸ См.: Практические меры борьбы с коррупцией. Руководство подготовлено Секретариатом ООН. 1990 г.

¹⁹ См.: *Селихов Н.В.* Указ раб. – С. 40.

куссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – № 5.

3. Контролирующие органы и организации России. Компетенция и полномочия / Под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000.

4. *Денисов С.А.* Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. – 2002. – № 3.

5. *Илюхин В.И.* Проблемы правового и организационного обеспечения борьбы с коррупцией // Безопасность. – 1998. – № 1-2.

6. *Козлов Ю.Г.* Коррупция: криминологические и социально-политические аспекты // Право. – 1998. – № 1.

7. *Корнев А.П.* Административное право России. Ч. I. – М., 2001.

8. *Лукьяненко В.И.* Контроль и контролинг в системе государственной службы // Ежегодник РАГС при Президенте России. – М., 1998.

9. *Малиновский И.Б.* Коррупция в государственном аппарате и проблемы уголовной ответственности // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. – М., 1993.

10. *Оболонский А.В.* Кадры решают не все, но многое // Открытая политика. – 1998. – № 2.

11. *Селихов Н.В.* Формы борьбы с коррупцией // Российский следователь. – 2001. – № 6.

12. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4.