Полковницкий Д.О.
Аспирант кафедры уголовного и уголовно - исполнительного права Саратовской государственной академии права.

Коррупция в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ.

Введение

Тема коррупции 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.

Вот лишь некоторые цитаты российских ученых, характеризующие ситуацию, сложившуюся в сфере властеотношений в нашей стране: «Коррумпированность аппарата государственного управления приобретает глобальный, системный характер…»;[1] «коррупция становится нормой, а не исключением, в том числе и среди политической, правящей и экономической элиты»;[2] «борьба против коррупции затрагивает интересы каждого гражданина, общества и государства».[3]

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.

Корыстные служебные злоупотребления присущи практически всем сферам управления в РФ.[4] Но проблема коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти России представляется крайне важной для изучения в силу:

во-первых – важности функций, выполняемых этими структурами;

во-вторых – влияния решений, принимаемых служащими данных учреждений, на экономическое развитие страны;

в-третьих - достаточной развитости коррупции в указанных органах;

в-четвертых – неэффективности предпринимаемых мер борьбы с коррупцией в данных управленческих структурах.

---

[1] См.: Колодкин Л.М. Административно – правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности. // Государство и право. 2002 г. № 1. С. 104.

[2] См.: Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. // Государство и право. 2000 г. № 4. С. 100.

[3] См.: Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике. // Государство и право. 2001 г. № 7. С. 24.

[4] См.: Ильин О.С. Динамика взяточничества в России в 1997 – 2000 годах. // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001. С. 309.

Объект исследования: коррупция в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ.

Предмет исследования: антикоррупционное законодательство России, научные работы по проблемам коррупции, статистические данные, характеризующие развитие данного явления, социологическое исследование.

Цели работы:

1. Исследование уровня коррумпированности контрольных и надзорных органов исполнительной власти РФ,

2. Выявление причин развития данного явления в указанных учреждениях и 3. Разработка мер борьбы с коррупцией в этих сферах управления.

Методы работы:

1. Социологический. В ходе исследования был проведен опрос 102 работников контрольных и надзорных органов исполнительной власти РФ (служащих Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Саратовской области, Регистрационной палаты Саратовской области, Пожарного надзора Саратовской области и Министерства юстиции Саратовской области), а также 110 практикующих юристов по вопросам коррупции в контрольных и надзорных органах власти.

2. Формально-догматический. 3. Исторический. 4. Сравнительно-правовой.

Понятие коррупции

В настоящее время по проблемам коррупции написано огромное количество работ, защищено диссертаций, проведено множество конференций. Но тем не менее, ни в теории, ни в практике нет единого понимания того, что такое коррупция.

Проанализировав научную литературу, можно прийти к выводу о том, что на настоящий момент существуют два подхода к пониманию коррупции – узкая и широкая трактовка данного феномена.

Часть ученых определяют коррупцию как «сделку», «подкупаемость-продажность» служащих. Так, например, А.И. Долгова говорит о том, что указанное социальное явление характеризуется «подкупом – продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»;[5] в «продажности» государственных чиновников видит сущность

[5] См.: Криминология: Учебник / Под ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 501.

коррупции С.Л. Сибиряков;[6] как «систему отношений, основанных на противоправных и иных сделках должностных лиц в ущерб государственным и общественным интересам», «один из признаков организованной преступности», определяет данное явление Н.А. Егорова.[7]

Узко трактует коррупцию и Н.А. Лопашенко. Автор полагает, что при определении данного понятия необходимо руководствоваться традиционным значением этого слова: «термин «коррупция» происходит от латинского corruptio, чаще переводящегося как подкуп. Именно подкуп, который оборачивается продажностью подкупаемых, характеризует содержание коррупции. Подкуп является стержнем коррупции, присутствует в ней всегда, в обязательном порядке. Злоупотребления должностных лиц и иных служащих, даже носящие корыстный характер, с подкупом не связанные, … не могут расцениваться как коррупционные. …коррупционные деяния не сравнимы по степени общественной опасности с должностными и служебными правонарушениями; они гораздо опаснее как раз потому, что всегда представляют собой сделку между должностным или служебным лицом и лицом, заинтересованном в его определенном поведении».[8] Международная практика борьбы с коррупцией также в ряде случаев понимает под последней «сделку, позволяющую частным лицам получить доступ к общественным ресурсам (контрактам, финансам, принятию решений и т.д.) путем предоставления им нечестных преимуществ, поскольку нет ни прозрачности, ни конкуренции».[9]

Но существует и более широкое понимание коррупции, не сводящееся к «сделке», «продажности» служащих, включающее и иные формы использования ими своего служебного положения в корыстных целях.

Так, Б.В. Волженкин полагает, что коррупция – это «социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах».[10]

---

[6] См.: Сибиряков С.Л. Место и роль коррупции в системе наиболее опасных видов преступности. // Вопросы борьбы с преступностью. Вестник научных трудов. Выпуск 2. Часть 2. Нижнекамск, 2000. С. 43.
[7] См.: Егорова Н.А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 1996. С. 24.
[8] См.: Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации. // Уголовное право. 2001. № 2. С. 99.
[9] См.: Всемирный отчет о преступности и правосудии. // Власть: криминологические и правовые проблемы. М., 2000. С. 392.
[10] См.: Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998. С. 8.

В злоупотреблении субъектами управления своими властными полномочиями путем их использования в личных (в широком смысле – индивидуальных и групповых, материальных и иных) целях усматривает сущность коррупции Г.К. Мишин.[11] Сторонниками широкого определения данного феномена являются также В.В. Лунеев, Л.М. Колодкин, А.С. Горелик, С.В. Максимов и другие известные ученые.[12]

Конечно же оба указанных подхода представляют большой интерес для определения коррупции, но полагаем, что предпочтительным является все-таки более широкая трактовка данного феномена, и вот почему. Во-первых, латинское слово «corruptio» означает не только «подкуп», но также и «разложение», «порча»,[13] что позволяет не сводить коррупцию к одной лишь продажности служащих. Во-вторых, при узкой трактовке коррупции акцент делается на то, что она проявляется вовне в виде сделки (форма), при этом сущности явления не уделяется должного внимания. Ведь в качестве содержания любой коррупционной сделки выступает передача незаконного вознаграждения чиновнику и служебное злоупотребление последнего, которое характерно и для таких односторонних действий должностного лица, как присвоение и растрата, совершенная с использованием служебного положения, злоупотребление должностными полномочиями, а в некоторых случаях – и для воспрепятствования законной предпринимательской деятельности. Несомненно, у данных форм коррупции несопоставимая степень общественной опасности, но их зарождение и развитие обусловлено практически одними и теми же причинами и поэтому, на наш взгляд, большая социальная вредность одной формы корыстного служебного злоупотребления не может быть основанием для такого сужения понятия коррупции.

Контрольные и надзорные органы исполнительной власти РФ.

Контроль и надзор – это одна из важнейших функций, выполняемых административной властью.[14] Ее осуществление тесно связано не только с обеспечением дисциплины и законности, но и с государственным регулированием. Данная функция включает в себя «наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку

---

[11] См.: Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М., 1991. С. 13.

[12] См.: Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России. // Государство и право. 2000. № 11. С. 27; Колодкин Л.М. Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности. // Государство и право. 2002. №1. С. 104; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – М., 2000. С. 9.

[13] См.: Краткий латинско – русский словарь. М., 1941. С. 138.

[14] В литературе не проводится четкого разграничения контрольной и надзорной функций исполнительной власти. Некоторые авторы их даже отождествляют. См.: Бахрах Д.Н. Административное право России – учебник. М., 2001. С. 394.

ее с позиций правовых, научных, социально – политических, организационно - технических».[15]

В России существуют три типа надзора: судебный, прокурорский и административный. Контроль и надзор, осуществляемый исполнительной властью, обладает следующими особенностями:[16]

во-первых – он проводится органами административной власти;

во-вторых – основная цель административного контроля и надзора – обеспечение безопасности граждан, общества, государства (цель судебного и прокурорского надзора – обеспечение законности в стране);

в-третьих – административный контроль и надзор специализирован, направлен на соблюдение санитарного, земельного, гражданского, таможенного и т.д. законодательства;

в-четвертых – инициативный характер административного контроля и надзора. Он проводится не в связи с поступлением сигналов, а по инициативе самих субъектов власти.

В России сейчас существует огромное количество контрольных и надзорных органов исполнительной власти. К ним относятся: Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Государственный комитет по охране окружающей среды, Государственный таможенный комитет, Комитет по земельным ресурсам и землеустройству, Регистрационные палаты, органы санитарно-эпидемиологического, пожарного, федерального горного и промышленного надзора; разнообразные организационные структуры, которые осуществляют надзор наряду с другими видами деятельности: Федеральная служба налоговой полиции, Государственный комитет по печати, ревизорские службы транспортных ведомств и т.д.

Можно выделить следующие основные виды деятельности, осуществляемой контрольными и надзорными органами: правотворчество, предварительный и текущий контроль и надзор, применение мер реагирования на неправомерные действия граждан и организаций.[17]

Итак, необходимо выяснить, характерно ли для указанных органов такое явление, как коррупция, и если да, то какова степень их коррумпированности по сравнению с другими сферами деятельности в РФ.

Вот какие результаты были получены в ходе проведения социологического опроса:

1. Как Вы полагаете, какие сферы деятельности в России являются наиболее коррумпированными? (Возможен выбор нескольких вариантов ответа).

---

[15] См.: Бахрах Д.Н. Административное право России – учебник. М., 2001. С.394.

[16] Такое разграничение административного , судебного и прокурорского надзора проводит Д.Н. Бахрах. См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 394-395.

[17] Подробно об этом будет сказано при анализе причин развития коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ.

В этой и последующих таблицах:
Р-1 – результаты опроса работников контрольных и надзорных органов исполнительной власти.
Р-2 – результаты опроса практикующих юристов.

Варианты ответа	Р-1	Р-2	Среднее значение
1. Исполнительные и законодательные органы государственной власти, органы местного самоуправления.	55 %	43 %	49 %
2. Правоохранительные органы.	50 %	34 %	42 %
3. Контрольные и надзорные органы исполнительной власти РФ.	38 %	54 %	46 %
4. Высшие и иные учебные заведения.	34 %	27 %	30,5 %
5. Вооруженные силы РФ.	9 %	3 %	6 %
6. Банки и иные коммерческие организации.	9 %	2 %	5,5 %
7. Средства массовой информации.	11 %	41 %	26 %
8. Свой вариант ответа.	0 %	0 %	0 %

2. Характерно ли для контрольных и надзорных органов исполнительной власти такое явление, как коррупция?[18]

Варианты ответа.	Р-1	Р-2	Среднее значение
1. Нет, не характерно.	5 %	3 %	4 %
2. Да, но речь идет о единичных фактах коррупционных злоупотреблений в этих органах.	14 %	15 %	14,5 %
3. Да, и это явление в указанных структурах достаточно развито.	60 %	49 %	54,5 %
4. Да, причем степень коррумпированности аппарата этих органов крайне высока.	13 %	25 %	19 %
5. Затруднились или отказались отвечать.	10 %	13 %	11,5 %

Итак, согласно результатам опроса, коррупция присуща многим управленческим структурам РФ; при этом самыми коррумпированными в нашей стране названы исполнительные и законодательные органы государственной власти, органы местного самоуправления; в общем итоге контрольные и надзорные органы по развитости в них корыстных служебных злоупотреблений поставлены на второе место, на третьем – правоохранительные органы. Более половины респондентов согласились с тем, что коррупция достаточно развита в интересующих нас структурах, а 19 % заявили о том, что степень развития данного явления в них крайне высока.

Далее опрашиваемым было предложено определить круг коррупционных правонарушений, которые являются наиболее частосовершаемыми в контрольных и надзорных органах исполнительной власти. Вот результаты ответа на данный вопрос:

[18] Процентное выражение результатов опроса округлялось «до целого», поэтому сумма всех ответов в колонках «р-1» и «р-2» может не соответствовать 100 %.

Варианты ответа	Р-1	Р-2	Среднее значение
1. Получение взятки.	50 %	73 %	61,5 %
2. Злоупотребление должностными полномочиями.	58 %	41 %	49,5 %
3. Присвоение или растрата.	19 %	7 %	13 %
4. Служебный подлог.	10 %	26 %	18 %
5. Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности	15 %	52 %	33,5 %
6. Свой вариант ответа.	0 %	0 %	0 %

Таким образом большинство опрошенных высказались в пользу традиционных для российской бюрократии взяточничества и злоупотребления должностными полномочиями. Обращает на себя внимание тот факт, что значительное количество респондентов (33,5 % - от общего их количества и 52 % практикующих юристов) назвали среди самых распространенных коррупционных правонарушений в контрольных и надзорных органах воспрепятствование законной предпринимательской деятельности. Ведь объективная сторона данного преступления включает в себя такие действия, которые, при определенных обстоятельствах могут быть расценены и как вымогательство взятки. Существуют следующие механизмы коррупционной сделки: инициативный подкуп гражданином служащего; вымогательство взятки чиновником.

Определение степени развитости вымогательства взятки в контрольных и надзорных органах позволит судить о качестве коррупции в данных учреждениях. Следует обратить внимание на то, что постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10. 02. 2000 года «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» связывает вымогательство взятки с угрозой причинения вреда именно законным интересам гражданина, поэтому не любое требование должностного лица к гражданину о передаче незаконного вознаграждения может быть расценено как вымогательство взятки. Полагаем, что не каждый респондент знал это, поэтому, оценив результаты ответов на следующий вопрос, можно будет судить о том, от кого в большинстве случаев исходит инициатива в заключении коррупционной сделки. Вот результаты ответа на вопрос: «Насколько, на Ваш взгляд, развито вымогательство взятки в контрольных и надзорных органах исполнительной власти?»

Варианты ответа	Р-1	Р-2	Среднее значение:
1. В подавляющем большинстве случаев гражданин вынужден дать взятку, поскольку ее вымогает должностное лицо.	38 %	44 %	41 %
2. Соотношение вымогательства взятки и инициативного подкупа приблизительно одинаковое.	39 %	29 %	34 %

3. В большинстве случаев взяточничества инициатива подкупа исходит от взяткодателя.	12 %	10 %	11 %
4. Для указанных органов вымогательство взятки не характерно.	2 %	9 %	5,5 %
5. Затруднились либо отказались отвечать.	10 %	7 %	8,5 %

Таким образом, большинство респондентов склоняется к тому, что основным механизмом коррупционной сделки в контрольных и надзорных органах исполнительной власти является вымогательство взятки служащим, что свидетельствует о повышенной степени общественной опасности проявлений коррупции в указанных структурах.[19]

Причины коррупции.

Борьба с коррупцией не должна ограничиваться установлением запрета и привлечением к ответственности лиц, совершивших правонарушения данной категории. Прежде всего это должна быть деятельность по устранению причин, порождающих данное социальное явление.

Вот почему их выявление и анализ представляются крайне важными для разработки государственной антикоррупционной политики.

В ходе социологического исследования респондентам было предложено указать основные причины развития коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ. При этом возможен был выбор нескольких вариантов ответа. Вот какие результаты были получены:

Варианты ответа.	Р-1	Р-2	Среднее значение
1. Низкая заработная плата должностных лиц.	36 %	45 %	40,5 %
2. Широкий круг полномочий должностных лиц, которыми он может злоупотребить.	33 %	41 %	37 %
3. Разрешительный, а не регистрирующий характер подписи должностных лиц.	18 %	7 %	12,5 %
4.Множество административных барьеров, которые увеличивают зависимость гражданина от чиновника.	45 %	37 %	41 %
5. Многовековые традиции «мздоимства» в России.	17 %	5 %	11 %
6. Свой вариант ответа.	0 %	0 %	0 %

Далее следует анализ наиболее значимых, на наш взгляд, причин развития коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ.

1. Крайне низкий уровень оплаты труда служащих данных органов.

[19] Историческая справка. Еще в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных указывалось на повышенную степень общественной опасности вымогательства взятки: «Высшей степенью лихоимства почитается вымогательство». См.: Российское законодательство X-XX веков. Т. 6. // Под ред. О.И. Чистякова. С. 278.

Действительно, человек, не получающий достаточной компенсации за свою деятельность и испытывающий из-за этого нужду, просто вынужден использовать все возможности (как законные, так и нет) для получения вознаграждения.

Но на государственной службе традиционно платили и платят заметно меньше, чем в негосударственном секторе экономики. Причастность к власти, возможность установить важные связи, наличие надежных гарантий от увольнения, дополнительные преимущества в области пенсионного обеспечения – вот чем привлекает государственная служба.[20] Именно поэтому нет недостатка в желающих обрести статус чиновника.

2. Огромный круг полномочий служащего, которыми он может злоупотребить. При этом контрольные и надзорные органы исполнительной власти РФ осуществляют ряд функций: правотворчество, предварительный и текущий контроль и надзор, применение мер реагирования на неправомерные действия.

Так, в компетенцию комитета по земельным ресурсам и землеустройству Саратовской области и его органов на местах входит:

- издание в установленном порядке инструкций и указаний по вопросам, связанным с государственным регулированием земельных отношений;
- дача обязательных для исполнения предписаний по устранению выявленных нарушений земельного законодательства;
- выдача лицензий на проектно – изыскательские работы;
- регистрация прав на земельные участки и сделок с землей и выдача документов, удостоверяющих права на землю;
- привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства и другие полномочия.[21]

Круг функций большинства контрольных и надзорных органов исполнительной власти также широк: один и тот же орган и определяет «правила игры», издавая соответствующие нормативные акты, и следит за их исполнением (а это собственно и есть контроль и надзор), и привлекает к ответственности лиц, допустивших правонарушения определенной категории. [22]

---

[20] См.: Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в РФ. // Государство и право. 2001. № 12. С. 59.

[21] См.: ст. 5 Закона Саратовской области «О земле». // Земельное законодательство Саратовской области. Саратов, 1998.

[22] См., например: Федеральный закон «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» от 12. 03. 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре России. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 8. Ст. 657; Положение о Государственном комитете по стандартизации и метрологии. // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2434; Положение о государственном надзоре за связью и информацией в РФ. // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2086; Положение о федеральной инспекции труда. // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 760; Положение о разграничении полномочий комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и органов архитектуры и градостроительства по

Следует обратить внимание на то, что гораздо чаще подпись чиновника имеет *не регистрирующий, а разрешительный характер*. Выделяются два типа управления: *ситуативное* – когда «разного рода задачи решаются в значительной мере по усмотрению отдельных служащих. Правовое регулирование осуществляется лишь в самом общем порядке. Здесь отмечается простор для личного усмотрения и произвола». Второй тип управления – *нормативное*, когда «речь идет о применении в определенных типах ситуаций подробно их регламентирующих правовых норм, а не просто об учете норм вводящих те или иные ограничения. В этом случае тоже существует взяточничество, но взятки даются инициативно за то, чтобы чиновник нарушил установленные правила. Вторая ситуация выглядит менее провоцирующей коррупцию».[23]

Существенным недостатком российской правовой системы является огромное количество *административных барьеров*, которые гражданину необходимо преодолеть для решения какой – либо проблемы.

Укрепление исполнительной власти необходимо России, так как слабое государство особенно уязвимо перед коррупцией, «но эта задача не должна сводиться к увеличению возможностей чиновника вмешиваться в хозяйственную жизнь…».[24] На практике все выглядит совершенно по другому: в 2000 году в России лицензированию подлежало более 500 видов деятельности, а обязательной сертификации – около 80 % товарной номенклатуры (для сравнения – в Европейском союзе – только 4 %). [25]

В нашей стране «барьерное регулирование» было необходимым условием контроля качества товаров, хлынувших потоком из-за рубежа в начале 90-х годов. В тех условиях, наверное, такие исключительные меры были необходимы для обеспечения экономической безопасности страны. Но, к сожалению, эта «исключительность» до сих пор является правилом.

Неэффективность данной системы управления обуславливается тем, что хозяйствующему субъекту порой бывает гораздо легче обойти существующие правила, чем действовать в соответствии с ними, так как последнее связано «с издержками, уровень которых кажется слишком высоким, а по многим позициям носит запретительный характер. И выстроив необходимые связи, мало кто из представителей бизнеса горит желанием покрывать эти завышенные издержки в условиях, когда без особых затруднений

регулированию земельных отношений в городах и других поселениях Саратовской области от 15. 02. 1996 г. // Земельное законодательство Саратовской области. Саратов, 1998 и другие нормативные акты.

[23] См.: Криминология. Учебник. // Под ред. А.И. Долговой. М., 1997. С. 506.

[24] См.: Мау В. Российские экономические реформы глазами западных критиков. // Вопросы экономики. 1999. № 12. С. 36.

[25] См.: Аузан А., Крючкова П. Административные Барьеры в экономике: задачи деблокирования. // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 75 – 78.

их можно избежать».[26] По подсчетам специалистов, чиновники России получают в виде взяток от мелких и средних предпринимателей минимум 500 млн. долларов в год, «один только «вход в бизнес» связан с полсотней государственных рэкетиров».[27]

Пагубность «барьерного регулирования» заключается еще и в том в том, что данная система управления постоянно воспроизводит новые запреты. Ведь неисполнение существующих правил (субъекты хозяйственной жизни научились их «обходить»), порождает введение новых препятствий, имеющее целью побудить предпринимателя действовать в соответствии с существующими нормами. Так, неэффективность правил сертификации привела к тому, что в субъектах федерации в дополнение к общегосударственным нормам стали вводиться дополнительные системы идентификации некоторых товаров.[28]

Таким образом складывается следующая ситуация: российский чиновник, не получая достойной заработной платы, обладает огромными властными полномочиями, которыми он может злоупотребить в корыстных целях. С другой стороны есть рядовой гражданин, благополучие которого зависит от решения служащего. Все предпосылки коррупционной сделки налицо.

Зависимость простого человека от чиновника увеличивается еще и за счет того, что *институт обжалования решений государственного служащего в России явно далек от совершенства.*

Право гражданина обжаловать решение субъекта власти – необходимое условие для развития демократии, атрибут гражданского общества. К кому же можно обратиться в случае нарушения права служащим? В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27. 04. 1993 г. (в ред. от 14. 12. 1995 г.)[29] искать защиты можно в суде либо в вышестоящем в порядке подчиненности государственном органе, органе местного самоуправления, учреждении, предприятии или объединении; у вышестоящего должностного лица, государственного служащего.

Следует признать тот факт, что судебная защита прав граждан в настоящий момент не является эффективной. Дело в том, что ее правовая основа характеризуется «излишней усложненностью, противоречивостью и нестабильностью».[30]

---

[26] См.: Радаев В. Российский бизнес: на пути к легализации ? // Вопросы экономики. 2002. № 1. С. 68.
[27] См.: Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. // Государство и право. 2000. № 4. С. 103.
[28] См.: Аузан А., Крючкова П. Указ. соч. С. 81.
[29] См.: СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.
[30] См.: Старилов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции. // Правоведение. 2000. № 2. С. 107.

Действительно, существующая практика рассмотрения жалоб граждан на действия администрации судами общей юрисдикции, которые и без того перегружены делами иной категории, постоянное увеличение их количества, вызывают предложения о выделении административной юстиции в самостоятельную часть судебной системы.[31]

Что касается обжалования решения государственного служащего вышестоящему начальнику, то этот способ защиты нарушенного права также не является действенным. Российская бюрократия привыкла работать в условиях «круговой поруки», основываясь на принципе «сегодня я тебе помог, а завтра – ты мне»; к сожалению, нередки случаи передачи заявления именно тому чиновнику, чьи действия обжалуются. К тому же установленный законом месячный срок на принятие решения по обращению гражданину является, на наш взгляд чрезмерно большим.

Все вышесказанное подтверждает тезис о том, что российские государственные служащие обладают широчайшими полномочиями, что само по себе определяет зависимость от них граждан, а отсутствие эффективных механизмов защиты нарушенных чиновником прав только увеличивает эту зависимость. Несомненно, это одна из основных причин столь бурного развития коррупции в нашей стране.

3. Многовековые традиции «мздоимства» в России и иные психологические причины развития коррупции.

Если обратиться к истории государства и права России, то мы увидим, что такое явление, как коррупция развивалось в нашей стране на протяжении многих столетий. Свидетельствует об этом хотя бы тот факт, что запрет принятия служащим незаконного вознаграждения был установлен еще в Псковской судной грамоте 1397 года,[32] что позволяет сделать вывод о достаточной распространенности взяточничества уже в то время.

Можно предположить, что именно система кормления служащих, действовавшая в Московской Руси, явилась причиной если не зарождения, то развития коррупции в государстве. [33]

В XVIII веке Петром 1 проводилась активная антикоррупционная политика. Введение «Табели о рангах» с твердо установленными окладами должно было, по замыслу создателей, пресечь мздоимство и хищение государственного имущества. Была

---

[31] См.: Там же. С. 108; Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство. // Государство и право. 2002. № 1. С. 7.

[32] См.: Псковская судная грамота. Российское законодательство X-XX веков. Том 1. // Под ред. В.Л. Янина. М., 1984. С. 332.

[33] О данной системе управления см.: История России с древнейших времен до конца XVII века. // Под ред. А.Н. Сахарова, А.П. Новосельцева. М., 1996. С. 136-137; Астанин В.В. Отражение проявлений коррупции в российском законодательстве XVI-XIX веков. // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001. С. 300.

создана система фискалов, обязанных проведывать и доносить про все, что направлено против государства: «про всякие взятки и кражу казны и прочее, что во вред государственному интересу может быть».[34]

Взяточничество считалось настолько опасным деянием, что за него предусматривалась смертная казнь. Однако чиновников не останавливали суровые наказания. Ряды мздоимцев даже росли при Петре 1, а после его смерти они практически оказались у власти.[35] В 1726 году последовал указ, в соответствии с которым практически восстанавливалась система кормления служащих,[36] а в 1762 году смертная казнь, угрожавшая взяточникам была заменена всего лишь запретом на занятие государственной должности.[37]

Развитие коррупции в России периода абсолютизма было обусловлено усложнением государственного аппарата, превращением его в огромный бюрократический механизм, а также непоследовательностью антикоррупционной политики, курс которой постоянно менялся.

О распространенности служебных злоупотреблений в стране свидетельствует и наличие таких пословиц, как: «земля любит правду, а воевода - принос», «всяк подьячий любит калач горячий», «не подмажешь – не поедешь» и т. д.

Становление капиталистических отношений в стране предопределило возникновение новых форм корыстных злоупотреблений чиновников, что повлекло за собой отражение в законодательстве таких должностных деликтов, как участие государственных служащих в коммерческой деятельности, совместительство с должностью в промышленных предприятиях.[38]

В советской России принято было говорить о коррупции как о явлении, характерном для буржуазных государств, сведения о корыстных злоупотреблениях служащих держались в строгом секрете и действительно создавалось впечатление, что данного социального зла в СССР не существует. Однако отрешенность большей части населения от власти, ее сосредоточение в руках узкой группы партийных чиновников (которые и по сей день занимают высокие посты), в совокупности с экономическими преобразованиями 90-х годов обусловили столь бурное развитие коррупции в государстве.

---

[34] См.: Указ «О фискалах и о их должности и действии» 17 марта 1714 года. Российское законодательство X-XX веков. Том 4. // Под ред. А.Г. Манькова. М., 1986. С. 177.
[35] См.: Российское законодательство X-XX веков. Том 6. // Под ред. О.И. Чистякова. М., 1988. С. 391.
[36] См.: Там же. С. 391.
[37] См.: Там же. С. 391.
[38] См.: Астанин В.В. Отражение проявлений коррупции в российском законодательстве XVI-XIX веков. // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001. С. 304.

Таким образом, коррупция в России развивалась на протяжении нескольких веков, что было обусловлено:

во-первых - социально – экономическими преобразованиями в стране;

во-вторых - изменением системы управления;

в-третьих - антикоррупционной политикой государства.

Исторически сложилось так, что власть в народе ассоциируется с ее злоупотреблением; именно поэтому для России характерна психологическая готовность большей части населения к подкупу служащих.[39] Кроме того, о неотвратимости наказания за коррупционное правонарушение в нашей стране говорить просто нелепо. Так, в 1997 году в РФ было зарегистрировано 5608 фактов взяточничества; в 1998 – 5804; в 1999 – 6823; в 2000 – 7047.[40] Конечно, очень трудно судить о том, каково реальное количество случаев дачи – получения взятки, но можно предположить, что официальная статистика фиксирует крайне малую их часть. И если наказанию подвергается далеко не каждый, совершивший правонарушение данной категории, то это порождает «крайне низкий субъективно воспринимаемый риск быть привлеченным к ответственности за совершение коррупционного деяния»,[41] а соответственно предопределяет развитие подкупаемости – продажности служащих и иные корыстные злоупотребления властью.

Таковы основные, на наш взгляд, причины развития коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ.

Борьба с коррупцией в контрольных и надзорных органах власти.

Как мы уже выяснили, коррупция – это явление, которое характерно практически для всех сфер управления России. Полагаем, что в нашей стране давно уже возникла необходимость разработки и реализации антикоррупционной политики, которая, на наш взгляд, должна строиться на основе ряда принципов: во-первых, - борьба с коррупцией – это проблема не только власти, а всего общества в целом. Только объединив усилия всех государственных структур, организаций и граждан, можно рассчитывать на успех; во-вторых, - для повышения эффективности борьбы с коррупцией, нужен системный подход к решению этой проблемы (включающий программу социально - экономических, политических, законодательных, воспитательных мер противодействия развитию данного

[39] См.: Криминология – учебник. // Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 1999. С. 381.
[40] См.: Ильин О.С. Динамика взяточничества в России в 1997 – 2000 годах. // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001. С. 312.

[41] См.: Криминология – учебник. // Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 1999 г. С. 381.

явления);[42] в-третьих, - деятельность по предупреждению и профилактике корыстных служебных правонарушений должна быть главным звеном в антикоррупционной политике государства; в-четвертых, - необходим учет опыта других стран в борьбе с коррупцией.

Итак, какие именно меры борьбы с коррупцией в контрольных и надзорных органах власти могут дать положительный результат? Вот результаты ответов респондентов на этот вопрос:

Вариант ответа:	Р-1	Р-2	Среднее значение
1. Ужесточение ответственности за коррупционные правонарушения и иные репрессивные меры.	32 %	28 %	30 %
2. Реализация принципа неотвратимости наказания за совершенное правонарушение.	36 %	41 %	38,5 %
3. Повышение заработной платы должностным лицам.	36 %	17 %	26,5 %
4. Сокращение распорядительных полномочий служащих.	24 %	52 %	38 %
5. Воспитательные меры.	6 %	3 %	4,5 %
6. Свой вариант ответа.	0 %	0 %	0 %

Таким образом, опрошенные лица практически не верят в действенность воспитательных мер борьбы с коррупцией, отдав предпочтение репрессивным, экономическим, административным мерам, а также высказавшись в пользу реализации неотвратимости наказания за совершенное правонарушение.

Полагаем, что все антикоррупционные меры должны применяться в совокупности. На наш взгляд к ним следует отнести:

1.Меры предупреждения правонарушений данной категории, которые будут включать в себя: а) повышение заработной платы служащим, дающее возможность вести достойный образ жизни, избегая коррупции; б) сокращение распорядительных полномочий чиновников контрольных и надзорных органов власти, наличие которых предопределяет огромную зависимость гражданина от бюрократии и порождает возможность служащего злоупотребить своими полномочиями; развитие института обжалования решений органов власти; сокращение числа административных барьеров, которые побуждают граждан совершить коррупционное правонарушение; в) на наш взгляд, граждане напрасно недооценивают роль воспитательных мер. Если с малых лет большинство людей будет воспитываться в духе негативного отношения к продажности

[42] См.: Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике. // Государство и право. 2001. № 7. С. 24-26.

должностных лиц и иным служебным злоупотреблениям, развитие коррупции по крайней мере не будет столь бурным, как сейчас. Большую роль в реализации этого положения должны сыграть СМИ, опубликовывая судебные решения по делам о взяточничестве, хищении служебного имущества и т.д.

2. Практическая реализация норм, обеспечивающих добропорядочное поведение служащих, содержащихся в законе «Об основах государственной службы РФ»[43], а именно: запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом органа управления коммерческой организации и т.д.

Практика борьбы с коррупцией США большое значение придает «этическим кодексам» и «кодексам чести служащих», которые действуют в определенной сфере управления и накладывают ограничения: «а) на участие должностных лиц в официальных мероприятиях, в отношении которых у этих лиц имеется существенная прямая или косвенная заинтересованность, б) в мероприятиях, являющихся предметом финансовой заинтересованности со стороны юридических или физических лиц, с которыми эти должностные лица ведут переговоры о поступлении на работу; в) на деятельность бывших должностных лиц, если они представляют частные или личные интересы, ходатайствуя перед правительственным ведомством или министерством, в котором они раньше работали; такие ограничения могут включать запрет на участие таких должностных лиц в делах, которые они раньше лично курировали, а также запрет на защиту ими частных интересов посредством неправомерного использования своего влияния на правительственное ведомство или министерство, в котором они раньше работали, равно как и на использование конфиденциальной информации или информации, полученной в ходе исполнения официальных функций на предыдущей работе в госсекторе».[44]

3. Повышение эффективности деятельности силовых структур по выявлению фактов коррупционных злоупотреблений. Как уже отмечалось, лишь незначительная часть служащих, совершивших правонарушение данной категории, привлекается к ответственности. Так, в 2000 году по всей России было зарегистрировано 4281 случаев получения взятки, 2766 – дачи взятки, 4797 – злоупотребления должностными полномочиями, 2146 – коммерческого подкупа, 22 – воспрепятствования законной предпринимательской деятельности. О неотвратимости наказания за совершенное правонарушение говорить не приходится.

---

[43] См.: СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974.

[44] См.: Гриненко А.В. Международный и зарубежный опыт борьбы с коррупцией. // Власть: криминологические и правовые проблемы. М., 2000. С. 307.

Могут ли быть репрессии эффективными мерами в борьбе с коррупцией? Суровые наказания служащих, допустивших корыстное злоупотребление, не устраняет объективных причин коррупционного поведения, поэтому противодействовать данному социальному злу исключительно силовыми методами нецелесообразно.

Полагаем, что в России возникла необходимость создания специального ведомства, которое занималось бы только выявлением и расследованием коррупционных правонарушений. Так, в Испании функционирует специальная прокуратура по борьбе с экономическими преступлениями, связанными с коррупцией, в Португалии – Центральное управление по ведению следствия и уголовному преследованию, которое так же специализировано, в Тайланде уже 11 лет работает Комиссия по борьбе с коррупцией, подчиняющаяся непосредственно премьер – министру.[45]

В России сейчас многие ведомства занимаются борьбой с коррупцией. Службы собственной безопасности МВД, ФСБ, ФСНП и т.д. не пользуются реальной независимостью, выявляя факты коррупции в тех структурах, где они сами работают, поэтому необходимо создание органа, занимающегося этими вопросами в качестве самостоятельного учреждения.

Заключение.

Проведя исследование по вопросу «Коррупция в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ», можно сделать следующие выводы:

1. Коррупция давно уже стала неотъемлемой чертой власти России; данное явление характерно для большинства управленческих структур, а особенно сильно оно развито в законодательных, исполнительных органах государственной власти, в органах местного самоуправления, в правоохранительных органах, а также в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ.

2. В интересующих нас учреждениях коррупция проявляется в виде совершения ряда правонарушений служащими этих органов; наиболее частосовершаемые из них – злоупотребление должностными полномочиями, получение взятки, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности.

3. Основными причинами развития коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти РФ являются: а) низкая заработная плата должностных лиц; б) широкий круг полномочий служащих данных структур, которыми они могут злоупотребить; в) множество административных барьеров, увеличивающих зависимость

[45] См.: там же. С. 313-315.

гражданина от чиновника; г) несовершенство института обжалования решений органов власти; д) многовековые традиции мздоимства на государственной службе России и иные психологические причины.

4. Борьба с коррупцией во властных структурах РФ должна носить системный характер и включать в себя комплекс социально – экономических, политических, законодательных, воспитательных мер.

5. Деятельность по предупреждению и профилактике корыстных служебных правонарушений должна быть главным звеном в антикоррупционной политике государства; необходим учет опыта других стран в борьбе с коррупцией.

Список литературы:

1. Закон Саратовской области «О земле». // Земельное законодательство Саратовской области. Саратов, 1998.
2. Федеральный закон «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» от 12. 03. 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650;
3. Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре России. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 8. Ст. 657;
4. Положение о Государственном комитете по стандартизации и метрологии. // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2434; 5. Положение о государственном надзоре за связью и информацией в РФ. // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2086;
6. Положение о федеральной инспекции труда. // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 760;
7. Положение о разграничении полномочий комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и органов архитектуры и градостроительства по регулированию земельных отношений в городах и других поселениях Саратовской области от 15. 02. 1996 г. // Земельное законодательство Саратовской области. Саратов, 1998
8. Псковская судная грамота. Российское законодательство X-XX веков. Том 1. // Под ред. В.Л. Янина. М., 1984.
9. Российское законодательство X-XX веков. Том 6. // Под ред. О.И. Чистякова. М., 1988.
10. История России с древнейших времен до конца XVII века. // Под ред. А.Н. Сахарова, А.П. Новосельцева. М., 1996.
11. Указ «О фискалах и о их должности и действии» 17 марта 1714 года. Российское законодательство X-XX веков. Том 4. // Под ред. А.Г. Манькова. М., 1986.
12. Краткий латинско – русский словарь. М., 1941.
13. Криминология – учебник. // Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 1999.
14. Криминология: Учебник / Под ред. А.И. Долговой. М., 2001.
15. Всемирный отчет о преступности и правосудии. // Власть: криминологические и правовые проблемы. М., 2000.
16. Астанин В.В. Отражение проявлений коррупции в российском законодательстве XVI-XIX веков. // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001.
17. Аузан А., Крючкова П. Административные Барьеры в экономике: задачи деблокирования. // Вопросы экономики. 2001. № 5.
18. Бахрах Д.Н. Административное право России – учебник. М., 2001.
19. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998.
20. Гриненко А.В. Международный и зарубежный опыт борьбы с коррупцией. // Власть: криминологические и правовые проблемы. М., 2000.
21. Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в РФ. // Государство и право. 2001.
№ 12.
22. Егорова Н.А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 1996.
23. Ильин О.С. Динамика взяточничества в России в 1997 – 2000 годах. // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001.
24. Колодкин Л.М. Административно – правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности. // Государство и право. 2002 г. № 1.
25. Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации. // Уголовное право. 2001. № 2.
26. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике. // Государство и право. 2001. № 7
27. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. // Государство и право. 2000 г. № 4.

28. Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России. // Государство и право. 2000. № 11.
29. Мау В. Российские экономические реформы глазами западных критиков. // Вопросы экономики. 1999. № 12.
30. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М., 1991.
31. Радаев В. Российский бизнес: на пути к легализации ? // Вопросы экономики. 2002. № 1.
32. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство. // Государство и право. 2002. № 1.
33. Сибиряков С.Л. Место и роль коррупции в системе наиболее опасных видов преступности. // Вопросы борьбы с преступностью. Вестник научных трудов. Выпуск 2. Часть 2. Нижнекамск, 2000.
34. Старилов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции. // Правоведение. 2000. № 2.

Corruption in control organs of the state power.

The results of my research are:

1. Corruption is the attribute of many state organs of Russia and control organs also.
2. The level of the corruption in control organs of Russia is rather high.
3. Courses of the development of the corruption in control organs are:
   - poor salary of the servants;
   - wide authority of the servants;
   - citizen’s dependence on servants;
   - historical traditions of taking of bribes in Russia and other psychological coursers.
4. Struggle against the corruption must include:
   - preventive measures;
   - punishment of the criminals.

It is necessary to take into consideration international experience of the fight against corruption.