

УДК 343.9

КОРРУПЦИОГЕННАЯ ДОЛЖНОСТЬ

© 2013 г.

Г.Г. Горшенков¹, Г.Н. Горшенков²

¹Нижегородский институт управления

²Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

gen7976@yandex.ru

Поступила в редакцию 08.02.2013

Рассматривается должностное положение, с которым связаны коррупционные риски, коррупциогенные факторы, воздействующие на лицо, замещающее эту должность, и предлагаются меры превентивного воздействия.

Ключевые слова: коррупция, фактор, чиновник, коррупционные риски, коррупциогенная должность, виктимность, криминализованный жертва, коррупциогенность среды, взятка, репрессивные меры, противодействие коррупции, антикоррупционная политика.

Коррупция признана угрозой национальной безопасности, т.е. состоянию защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан [1]. Генезис коррупции как социально-юридического явления и объекта управленческого (преимущественно правоохранительного) противодействия можно объяснить, в частности, с позиции факторного подхода. Иностранное слово «фактор», вспомним (в переводе с лат. *factor* – деятель), обозначается в современном русском языке «движущая сила», «причина» чего-либо. Таким образом, коррупциогенный фактор – рождающий коррупцию, её движущая сила.

Факторный подход позволяет выделять и рассматривать в сложной системе связей «простейшие» из них, или бинарные, связи. Например, обратим внимание на факторы как движущие силы коррупционного преступления. Если исходить из обоснованного положения о том, что основным механизмом в этом виде преступлений является коррупционная сделка (такова наша позиция), то в этой сделке участвуют, как минимум, двое: коррупционер (лицо, которое подкупают) и корруптёр (лицо, которое подкупает). Сделка совершается в определённых условиях, что тоже важно иметь в виду.

Во всех этих связях, как нам представляется, имеет основополагающее значение должностное положение лица, проще говоря, должность, или служебное место, которое затем замещается физическим лицом, наделённым, таким образом, должностными полномочиями. Эти полномочия, в частности, определены в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса РФ: «Должностными лицами в статьях настоящей главы призна-

ются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции...». Вот в этой позитивной сущности служебного места, образно говоря, находится ключ, которым можно открыть доступ к предмету преступного посягательства. Овладесть этим ключом можно, либо купив служебное место, либо подкупив его обладателя.

Например, в Москве группа сотрудников налоговых органов организовала продвижение по службе путём продажи служебных мест. В частности, они намеревались продать некоему гражданину высокопоставленную должность за... 15 млн рублей (!!)[2].

Как объясняет высокопоставленный сотрудник МВД России А. Рябцев, торговля должностями стала распространённым явлением (по существу криминальным видом бизнеса). «В случае удачи новый чиновник, помимо уплаты преступникам суммы, часто исчисляемой миллионами долларов, отрабатывает долг, незаконно используя свою должность» [3].

Ярчайшей иллюстрацией тому могут служить события, которые происходили в Республике Башкортостан. Глава администрации президента Башкортостана Хабиров и его пособник начальник управления внутренней политики хорошо наладили продажу служебных мест (должностей). За пять лет Хабиров превратил свою должность в «высоколиквидный инструмент». Он продавал, а зачастую навязывал должности глав городов, районов, судей, нотариусов... Кто не соглашался, тому на карьере ставился крест. Хабиров мог помочь приобрести (купить) место: депутата Госдумы РФ (за 30 млн рублей), депутата местного парламента Баш-

коргостана (за 6 млн рублей), начальника отдела за (5 млн рублей), специалиста отдела (за 1.5 млн рублей) [4].

Кроме таких внушительных коррупционных рисков, которые возникают по воле преступников, засевавших в служебных креслах, служебное место само по себе уже в силу должностного положения представляет собой опасность для того, кто её займёт. И нет ничего удивительного в том, что возникло даже официальное понятие «коррупциогенная должность», или должность госслужащего, несущая коррупционные риски [5], т.е. возможность оказаться в коррупционной (предкриминальной, криминальной) ситуации. Так, в «Примерной программе противодействия коррупции в субъекте РФ на 2007–2010 годы», которая была разработана в соответствии с «Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах», в числе основных мероприятий, в частности, значились:

«5. Формирование перечня должностей, в наибольшей степени подверженных риску коррупции (коррупциогенных должностей).

6. Формирование системы мер дополнительного стимулирования для государственных гражданских служащих, замещающих коррупциогенные должности («компенсационного пакета»)» [5].

Например, указом губернатора Нижегородской области утверждён перечень должностей гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками. В данный перечень включены, в частности, должности, которые предусматривают: а) предоставление государственных услуг гражданам, организациям, б) осуществление контрольных и надзорных функций, в) подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, г) управление государственным имуществом, д) осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений, е) хранение и распределение материальных ресурсов [6].

Иными словами, должность государственного служащего потенциально опасна тем, что представляет угрозу для лица, её занимающего. Эта угроза заключается в том, что лицо, обладая такой должностью, становится потенциальной жертвой криминального подкупа [7]. Преступника привлекает именно должностное положение лица, вследствие чего лицо как бы «наполняется» новым качеством – повышенной виктимностью (от лат. *victima* – жертва), или свойством, которое можно определить как неспособность защитить себя от коррупционного посяательства или прямую готовность принести себя в жертву коррупционного преступления (коррупционной сделки). «Принести себя в жерт-

ву» не фигуральное выражение. Такого рода жертву мы называем «криминализованной».

Инициативный подкуп со стороны корруптера (взяточдателя) вкупе с искушением как физиологическим феноменом личности потенциального коррупционера приводит к коррупционной (криминальной) сделке, в результате которой чиновник становится одновременно и жертвой, и преступником, или «криминализованной жертвой» [4]. Налицо вовлечение государственного служащего в преступную деятельность.

Вообще-то такое действие уголовно наказуемо. Но это предусмотрено в случае посяательства на несовершеннолетнего. Статья 150 УК РФ предусматривает за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления путём обещаний, угроз или иным способом наказание до пяти лет лишения свободы. Что интересно, в случае вовлечения в совершение коррупционной сделки взрослого дяди (чиновника) путём подкупа «вовлекатель», т.е. взяточдатель, в случае добровольного сообщения об этом правоохранительным органам, освобождается от уголовной ответственности.

Мы оставляем в стороне здесь «обратный» случай, т.е. когда криминализованной жертвой оказывается лицо, у которого вымогается взятка.

Таким образом, рассматривая должностное лицо, незаконно использующее свое должностное положение в интересах других лиц (поддавшись искушению), следует думать не только о его наказании, которого он, несомненно, заслуживает, но и о его защите в связи с теми обстоятельствами, которые указаны выше. В защите от искусителей – вовлекающих в преступную (коррупционную) деятельность, либо от провокаторов, которые неплохо наживаются, искусно пользуясь доступностью к «виктимной» ахиллесовой пяте чиновника. Но в нынешней антикоррупционной политике эта сторона дела (противодействия) находится в тени другой, репрессивной стороны.

А сегодня сама государственная власть нуждается в защите, в частности, от коррупционной преступности, которая активно завладевает властью, криминализируя её. Как пишет проф. А.И. Долгова, президент Российской криминологической ассоциации, «неотложной задачей является разработка целевой программы по криминологической защите государственной власти в России. Это важная составляющая системы обеспечения национальной безопасности...» [5].

Таким образом, проблема антикоррупционной защиты госслужащего нуждается в серьёзном научном анализе и соответствующей разработке мер обеспечения антикоррупционной безопасности. И началом тому должно быть

положено изучение факторов коррупционных рисков.

Коррупциогенные риски, связанные с должностным положением лица, можно объяснить факторами индивидуального и общего характера. Что касается индивидуального порядка, то их можно разделить на два вида: личностные и не личностные. Не задаваясь целью их полной классификации, укажем лишь наиболее важные из них.

К личностным факторам отнесём прежде всего моральные и не моральные факторы коррупциогенной мотивации. Так, относительно морального плана можно указать на те индивидуальные и социальные характеристики, которые по своей природе, а в большей мере под воздействием благоприятствующих тому условий могут формировать мотивацию и в целом коррупционно опасное поведение.

К неличностным (природного характера) факторам можно отнести алчность, тщеславие, зависть, вождение и др., которые, по выражению проф. Л.В. Кондратюка, «являются «топливом» при формировании мотивации деструктивного поведения» [8]. При этом следует отметить, что немалую роль в искушении, в генезисе корыстного мотива играет чувство собственности. В этом чувстве «дремлет» мощная мотивационная энергия, которую довольно легко разбудить и спровоцировать на коррупционное преступление.

Сказанное относится к человеку, который замещает (коррупционно опасную) должность, занимает соответствующее служебное кресло, а через это кресло как бы и проходит коррупциогенная энергия среды окружения. Анализируя её, тоже выделим два вида обстоятельств.

Первое обстоятельство связано с тем, что любая должность не может рассматриваться как первостепенный фактор коррупционного преступления. Он является условным фактором, т.е. фактором, в котором выражено условие превращения должностного лица в жертву преступного посягательства (путём подкупа вовлечённого в совершение преступной деятельности). Влияние данного фактора будет тем активнее, чем пассивнее окажется сопротивление должностного лица внешним коррупциогенным воздействиям, т.е. факторам внешнего порядка. В нынешних условиях вряд ли вообще актуально говорить даже о «пассивном сопротивлении», когда лица, претендующие на должность, её «просто» (за приличные деньги) покупают, прекрасно осознавая, что продаются уже сами.

Это и есть второе обстоятельство, т.е. среда окружения служебного места. Хотя слово «окружение» здесь не совсем точно выражает сущность микросреды. Служебное место есть орга-

ническая составляющая (элемент) среды окружения, или места работы. Следовательно, должностное положение, несмотря на формальный устав, детально прописывающий функциональные обязанности, полномочия лица, в перспективе выдерживающего конкурс на замещение этой должности, ещё подчиняет это лицо и неформальному уставу, или неписаным, т.е. моральным (читай «аморальным») правилам, отступать от которых в данной среде (служебном сообществе) не принято. И хорошо, если в таком сообществе сложится положительный социально-психологический климат.

Коррупциогенность (служебной) среды как очевидный факт принимается во внимание всеми государственными и муниципальными органами управления. В федеральных ведомствах и региональной администрации составлены списки «опасных должностей», т.е. больше других подверженных коррупции. Предполагается, что чиновники, занимающие такие должности, будут и получать больше, но и подвергаться контролю – с особым пристрастием. Главное в этой особенности – обеспечить максимальную информационную «прозрачность» чиновника, причём как на службе (с установлением камер видеонаблюдения на рабочих местах), так и вне её; «прозрачность» имущества и доходов, в том числе членов семьи.

Пока ещё такая «прозрачность» носит выборочный характер. Например, не окажись вскрытыми факты криминальной коррупции в «Оборонсервисе» с последующими разоблачениями увольнения с должностей, в том числе и самого министра обороны России А.Э. Сердюкова, прозрачность его родственников оставалась бы по-прежнему «непрозрачной» (так как на это закрывали глаза. А сегодня, благодаря указанному обстоятельству, широкая общественность может удивляться тому, как человек, в данном случае сестра Сердюкова, с годовым доходом более 249 тысяч рублей, может владеть тремя квартирами в Москве стоимостью 700 млн рублей, тремя элитными квартирами в Санкт-Петербурге, тремя коттеджами и тремя мерседесами?

Кстати, живёт сестра экс-министра в одном доме с фигуранткой по делу «Оборонсервиса», которая владела тоже тремя квартирами, двумя гаражами и нежилым помещением на общую сумму, превышающую 700 млн рублей.

Ставится задача обеспечения «прозрачности» там, где особенно сгущается тьма неблагоприятного замысла – предложения взятки чиновнику. Недонесение об этом факте (самим чиновником, кому предлагалась взятка, либо недонесению об известном факте подкупа кого-то

из сослуживцев) грозит чиновнику наказанием вплоть до увольнения. Охотятся на неустойчивых перед соблазном подношения чиновников полицейские, применяя против них такое испытанное средство, как провокация взятки, или, говоря «полицейским языком», контрольный подкуп. На это благое дело и на другие антикоррупционные мероприятия правительство Нижегородской области направило в адрес ГУ МВД по Нижегородской области 2 млн рублей [9].

Но какой эффект может дать пусть даже и сбалансированная политика «кнута и пряника» при глубокой ментальности коррупции (моральной, культурной составляющей образа жизни вообще в стране)? А ментальность – это такая сила, с которой вынуждена считаться сила права. Например, дарить подарки – это, безусловно, ментальный принцип и норма для уважаемого и уважающего человека. Однако когда это касается чиновника, то «ментальность уважения» ставится под сомнение подозрением в той же коррупции. Но как можно запретить «дань» уважения, если это общепринято? Законодатели решили не идти против общепринятого и не запрещать госчиновникам получать дары уважения в определённых случаях (подарки при протокольных мероприятиях, в служебных командировках и на официальных мероприятиях), но при этом подарок не должен превышать 5 тысяч рублей. Однако более дорогой подарок чиновник вправе (приоритетно) выкупить на торгах. Таким образом, в том и другом случае обретение подарка в моральном и правовом порядке оправдано. Немаловажно добавить, что такое оправдание может быть возможным после оценочной экспертизы, для проведения которой предполагается создать специальные комиссии. Вот такая непростая очередная подсистема в системе противодействия коррупции.

Но любые «антикоррупционные» вознаграждения меркнут перед коррупционными выгодами. Они никогда не перекроют миллионов коррупционных сделок, на которые охотно пойдёт (разумеется, не каждое) должностное лицо с взяткодателем. Получается нечто своего рода «торгов»: с одной стороны, государство платит за то, чтобы госслужащий не использовал должностное положение в преступных целях и не брал мзду; с другой стороны, напрашивается эта самая «мзда», значительно возросшая в цене, которая, по сути, низводит конкурента-государство до степени ничтожества. Например, какая добавка к зарплате удержит от того, чтобы хапнуть (одноразовую!) взятку размером в 5 миллионов рублей, а бывает и больше? Только та, которая будет «весомее». Вот и для главы одного из районов Алтая весомее оказа-

лась пятиmillionная взятка. Правда, это не совсем удачный пример, поскольку тот глава не брал взятку, а вымогал её у бизнесмена. И его можно понять: занимаемая им должность сопряжена с большими коррупционными рисками.

Полагаем, что два эти фактора – денежный стимул и усиление контроля за использованием должностного положения – существенно повысили цену коррупционного риска. И как результат: средний размер взятки за четыре года противодействия коррупции вырос в... 33 раза [10]. Таков эффект противодействия.

Создаётся впечатление, что в этом процессе противодействия коррупции скрещивают шпаги криминальный рубль, а то и доллар (что важно отметить) и антикриминальный рубль (доллар здесь неуместен). Деньги выступают не последним средством единоборства. Но очевидно же: государственные вознаграждения (за отказ от взятки, за сообщение о факте взятки или покушении на взятку) далеко не соразмерны суммам, которыми располагает криминал. Можно, конечно, постараться представить себе безбедную жизнь ряда чиновников, хотя бы судя по тому, насколько легко они справляются с выплатой штрафов за свою продажность. Например, в Рязанской области глава Клепиковского района решение вопроса об отчуждении нескольких муниципальных земельных участков предпринимателю оценил в 6.5 миллиона рублей. Посредником в передаче этой взятки выступил другой глава – поселения. В итоге суд назначил наказание в виде штрафа в 300 миллионов рублей главе района и штраф в сумме 38 миллионов – главе поселения [11].

А что касается контроля, то, во-первых, он не может быть настолько тотально-идеальным, чтобы исключить любой так называемый коррупционный риск (поэтому «информационный голод» в этом плане средствами массовой информации не грозит); во-вторых, контрольно-надзорные функции реализуют такие же физические (со всей природной слабостью) лица, к тому же ещё имеющие и больший круг должностных полномочий, следовательно, и возможностей принимать решение по убеждению. Не зря говорят в народе: рыба гниёт с головы. Это в который раз подтверждают те самые «головы», которые сегодня рубит меч правосудия (точнее, законности). Только вот создаётся впечатление, что на каждую срубленную голову вырастают как минимум две. Статистика свидетельствует: правоохранительные органы всё больше регистрируют коррупционных преступлений.

Об активности коррупционеров свидетельствует, в частности, факт «крышевания» ими бизнеса. Если в 2009 году на (коррупционную)

«нечистоплотность» чиновников заявляли только 4% опрошенных социологами представителей крупного бизнеса, то сегодня уже больше половины управляющих крупными российскими компаниями указывают на коррупцию как главный тормоз развития бизнеса [12]. Правда, здесь следует оговориться, что с активностью кампании противодействия коррупции в стране смелее стали вести себя и бизнесмены в оценках продажных чиновников. Но как бы там ни было, а сегодня две трети предприятий России, так или иначе, оказываются втянутыми в коррупционные отношения.

Разумеется, репрессивные меры в сложившейся ситуации в стране более чем оправданны. Но их не следует переоценивать хотя бы по следующим обстоятельствам. Во-первых, силовой метод – далеко не лучший союзник даже в благом деле, ибо всякая сила встречает адекватное, и даже большее, сопротивление. Причём вынужденные силовые акции государства направлены на следствие, а не на причины. Во-вторых, правоприменительные меры и проводятся субъектами-организациями, которые сами функционируют в коррупциогенно-коррупционной системе [13]. Уместно здесь привести слова Генерального прокурора РФ о том, что, по прокурорским данным, 80% чиновников в России коррумпировано [2]. И наиболее коррумпированными являются, в частности, органы внутренних дел, судебные, налоговые органы [14].

Но главное обстоятельство, которое не позволяет перевести в активный режим вялотекущее противодействие коррупции, заключается в том, что коррупция не осознаётся (немаловажный вопрос: почему?) политиками (от которых зависит искусство управления противодействием) как явление-образ нашей жизнедеятельности и подсистема социального регулирования.

Известно, что коррупционная система коррупции (или кормления чиновников) существовала сотни лет. За это время столько сменилось поколений, в которых сформировалось привычное отношение к «кормлению» и которое вошло в культуру отношений власти и населения.

Сложились вековые традиции. А мы обращаем против них силу государственного принуждения и при этом устанавливаем несерьёзные сроки искоренения причин и условий коррупции. Например, принуждаем силой закона (а не убеждаем силой нравственности) сообщать о фактах взяточничества.

Потому что такая сила нравственности отсутствует. Она возможна только в новых традициях. Но мы же прекрасно знаем, что традиции создаются не законом, а здоровым образом жизни, развитой культурой.

Нужна продуманная концепция с доминирующей в ней стратегией создания достойного уровня жизни людей, их социокультурного оздоровления. А для этого нужны подготовленные (образованные, нравственно устойчивые, профессионально подготовленные) политики.

Что же касается непосредственного противодействия коррупции, то основной её идеей нам видится не упрощённая целесообразность (в искоренении причин, условий коррупции; они неискоренимы), а идея деинституционализации коррупции. Как отмечают известные криминологи Я.И. Гишинский и В.В. Гольберг, «тотальная *корруптированность* всех ветвей власти в России привела к институционализации коррупции и «нормализации» коррупционных отношений со стороны населения, бизнеса, власти» [3].

Мы имеем дело с социально-правовым, ментальным явлением. Ментальность (лат. *mentlis* – «умственный») означает «образ мыслей, совокупность умственных навыков и духовных установок, присущих отдельному человеку или общественной группе... психология нации» [15]. Это означает, что противодействовать ментальному социальному явлению следует прежде всего ментальными, идеологическими средствами и делать это системно, осмысленно.

Пока же в антикоррупционной политике демонстрируется силовой характер. В этом направлении предпринимается активное движение мысли и дела. Это и понятно: её главными субъектами определены силовые структуры.

Список литературы

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года; утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. Федеральный выпуск № 4912, 19 мая.
2. Генпрокуратура призналась: 80% чиновников в России коррумпировано: URL: <http://www.a-news.ru/news/detail.php?ID=197821> Дата открытия документа 21.10.2012 года.
3. Гишинский Я., Гольберг В. Институциональные эффекты девиантности и социального контроля // Российский криминологический взгляд. № 1. 2009. С. 223.
4. Горшенков Г.Г. Личность перед опасностью криминальной угрозы: Монография. Нижний Новгород, 2006.
5. Долгова А.И. Преступность в России и криминологические проблемы власти // Власть: криминологические и правовые проблемы. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 11–24.
6. Правовая основа противодействия коррупции / URL: <http://www.uszn40.ru/?mode=corrupt1> Дата обращения 13.08.2012 года.
7. Жириновский назвал цену должностей в России: URL: <http://persona.rin.ru/news/170845/fzhirinovskij>

nazval-cenu-dolzhnostej-v-rossii Дата обращения 10.11.2012 года.

8. Кондратюк Л.В. Антропология преступления (микрোকриминалогия). М.: НОРМА, 2001.

9. Нижегородские оперативники получили 2 млн рублей для контрольного подкупа взяточников / В Городе N: URL: <http://www.vgoroden.ru/?id=203598> Дата обращения 23.10.2012 года.

10. Средний размер взятки за последние четыре года вырос в 33 раза / URL: <http://nafront.com/russia/240-sredniy-razmer-vzyatki-za-poslednie-chetyre-goda-vyros-v-33-raza.html>. Дата открытия документа 03.08.2012 года.

11. Чиновников в Рязанской области оштрафовали на 300 миллионов: URL: <http://oko-planet.su/politik/newsday/118891-chinovnika-v-ryazanskoj-oblasti-oshtrafovali-na-300-millionov.html> Дата открытия документа 01.09.2012 года.

12. Российских коррупционеров сравнили с ангелами: URL: <http://korrossia.ru/power/5021-rossijskih-korruptcionerov-sravnili-s-angelami.html> Дата открытия документа 11.08.2012 года.

13. Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: URL: <http://sartraccs.ru/images/head.jpg> Дата обращения 04.11.2012 года.

14. Только правда и ничего кроме правды // Новости МВД: URL: <http://police-russia.info/index.php/2012/06/26/sotrudniki-ufns-moskvy-andrej-morosanov-pavel-sverdlov-i-nikolaj-ananov-torgovali-dolzhnostyami-v-territorialnyx-inspekcijax-nalogovyx-organov/> Дата обращения 07.11.2012 года.

15. Новейший словарь иностранных слов и выражений. М.: Современный литератор, 2005.

CORRUPTION-PRONE POSITIONS

G.G. Gorshenkov, G.N. Gorshenkov

We consider official positions, which are prone to corruption risks, and corruption factors involved. Some preventive measures are proposed.

Keywords: corruption, factor, official, corruption risks, corruption-prone position, victimity, criminalized victim, corruption-prone environment, bribe, repressive measures, anti-corruption enforcement, anti-corruption policy.